

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA: ANÁLISE SOBRE A FORMAÇÃO
DA AGENDA DA UNIVERSALIZAÇÃO DA BANDA LARGA NO BRASIL

ELISA VIEIRA LEONEL PEIXOTO

BRASÍLIA
2010

ELISA VIEIRA LEONEL PEIXOTO

**PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA: ANÁLISE SOBRE A FORMAÇÃO
DA AGENDA DA UNIVERSALIZAÇÃO DA BANDA LARGA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA – da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. PhD. Paulo Carlos Du Pin Calmon

**BRASÍLIA
2010**

**Programa Nacional de Banda Larga: Análise sobre a Formação da Agenda da
Universalização da Banda Larga no Brasil**

Dissertação aprovada em 16 de setembro de 2010 pela seguinte banca examinadora:

Prof. PhD. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília, PPGA.
Presidente

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília, PPGA.
Membro Titular

Prof. Dr. Octavio Penna Pieranti
Fundação Getúlio Vargas, EBAPE.
Membro Titular

“Caminhante, não há caminho, se faz caminho ao andar.”

Antônio Machado

AGRADECIMENTOS

Para que eu conseguisse concluir o mestrado, o apoio e a torcida vieram de muitas fontes. Mesmo correndo o risco de não citar todas, gostaria de registrar meu obrigada àqueles que mais estiveram presentes.

Agradeço a Deus por me proporcionar tanto.

Aos meus pais, José Afonso e Cristina, e meus avós por me ensinarem o valor do ensino.

Agradeço de forma especial ao meu marido, Alexandre, companheiro de sempre, tolerante e paciente, com quem eu dividi muitas angústias, que soube entender meus momentos de ausência.

Agradeço ainda ao João Pedro, meu filho, que mesmo tão pequenino, contribuiu para a conclusão do meu mestrado. Sua tranquilidade me possibilitou dedicar mais tempo aos estudos.

Ao Professor Calmon pela serenidade, pelos valiosos ensinamentos, pela contribuição enorme no meu amadurecimento acadêmico ao longo do mestrado.

Aos Professores Luiz Guilherme e Octavio Pieranti, membros da banca, por qualificarem o debate a que eu me propus ao eleger o tema.

Aos colegas do mestrado por trazerem informações, conhecimento, amizade, sorrisos.

Aos entrevistados pela paciência e tempo que despenderam e, dessa forma, tornaram esse trabalho possível.

A todos que passaram pelo meu caminho ao longo desse tempo e, de alguma forma, são parte dessa conquista, meu sincero agradecimento.

RESUMO

Em maio de 2010, o Governo Federal anunciou o Programa Nacional de Banda Larga. Estando no último ano de mandato, o Presidente da República decidiu lançar um programa para a universalização da banda larga prevendo, para tanto, dentre outras medidas, a reativação da Telebrás. A pesquisa buscou entender o processo de formação dessa agenda. A pergunta que norteou o trabalho foi: de que forma a política de telecomunicações incorporou a dimensão da universalização da banda larga? Para tanto, foi aplicado o modelo conceitual desenvolvido por Kingdon considerando-se a perspectiva dos múltiplos fluxos. Utilizando-se o método de rastreamento de processo, foram pesquisadas as condições antecedentes à formação da agenda que pudessem explicar de que modo se chegou à tomada de decisão. Dentre as condições antecedentes, foram pesquisados dois aspectos. O primeiro deles referiu-se às condições iniciais relativas à política de telecomunicações e, de maneira mais específica, à universalização de telecomunicações. Também dentre as condições antecedentes, foram identificados quatro eventos que, entendia-se, seriam importantes para explicar a formação da agenda pesquisada. Os eventos estudados foram: 1) tentativa de criação do Serviço de Comunicações Digitais; 2) publicação do estudo Brasil em 3 Tempos pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; 3) a troca de obrigações de universalização no âmbito do Plano Geral de Metas para a Universalização das Telecomunicações; 4) o comando do Presidente para a elaboração de um plano nacional de banda larga. Como resultado do estudo, foi possível constatar o alto grau de fragmentação do debate em torno da universalização da banda larga no governo federal, a baixa relevância das regras e instrumentos de planejamento formais relativos ao setor de telecomunicações e a participação secundária da sociedade civil e do Poder Legislativo na formação dessa agenda.

Palavras-chave: políticas públicas, formação de agenda, telecomunicações, universalização de banda larga.

ABSTRACT

In May 2010, the Federal Government announced the National Broadband Program. In the last year of his mandate, the President decided to launch a program for universal broadband providing for that, among other measures, the reactivation of Telebrás. The research aimed to understand this agenda setting. The question that guided the study was: how telecommunications policy has incorporated the dimension of universal broadband? For this, a conceptual model developed by Kingdon was applied, considering the perspective of multiple streams. Using the method of process tracing, it was examined the antecedent conditions of the agenda setting, which could explain how it came to decision making. Among the antecedent conditions two aspects were surveyed. The first referred to the initial conditions on telecommunications policy and, more specifically, the universal service debate. Also among the antecedent conditions, four events were considered important to explain the agenda setting. The events were: 1) attempt to create the Digital Communication Service; 2) the project named “Brazil Three Times” conducted by the Center for Strategic Affairs of the Presidency of the Republic; 3) the exchange of universal service obligations under the General Plan for Universal Service; 4) the command of the President to draw up a national plan for broadband. As a result of the study, it was possible to confirm the high degree of fragmentation of the debate on universal broadband in the Federal Government, the low relevance of rules and formal instruments of planning for telecommunications policy and the secondary involvement of civil society and Legislative in this agenda setting.

Keywords: public policy, agenda setting, telecommunications, universal broadband.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Quadro esquemático da estratégia metodológica do <i>proccess tracing</i> | 31 |
| Figura 2 – Quadro esquemático adaptado ao modelo teórico da pesquisa | 32 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Modelos de Análise de Políticas Públicas | 29 |
| Quadro 2 – Síntese dos Eventos Pesquisados | 41 |
| Quadro 3 – Síntese dos Resultados dos Eventos Pesquisados | 54 |
| Quadro 4 – Síntese dos Problemas Apontados | 60 |
| Quadro 5 – Síntese das Alternativas de Políticas Públicas | 68 |
| Quadro 6 – Síntese do Processo Político | 76 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONSEGI – Congresso Internacional de Software Livre e Governo Eletrônico

FUNTTTEL – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

FUST – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

IP – *Internet Protocol*

LGT – Lei Geral de Telecomunicações

NAE – Núcleo de Assuntos Estratégicos

NGN – *Next Generation Network*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos

PIB – Produto Interno Bruto

PGMU – Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado

PNBL – Programa Nacional de Banda Larga

ProInfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PST – Posto de Serviços de Telecomunicações

RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

SCD – Serviço de Comunicações Digitais

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologias da Informação e da Comunicação

Sumário

| | |
|--|-----------|
| <u>Introdução</u> | 1 |
| <u>1.Revisão de Literatura</u> | 7 |
| 1.1.Regulação de Telecomunicações e o Debate sobre Serviço Universal..... | 7 |
| 1.2.Análise de Políticas Públicas..... | 12 |
| 1.3.Abordagem Institucional para Análise da Política de Telecomunicações..... | 17 |
| 1.4.Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon..... | 20 |
| <u>2.Método do Estudo</u> | 28 |
| 2.1. Estratégia Metodológica..... | 28 |
| 2.2. Delimitação das Variáveis | 31 |
| 2.3. Cortes Temporais – Seleção da Cadeia de Eventos..... | 34 |
| 2.4. Forma de Coleta dos Dados..... | 34 |
| <u>3.As Condições Antecedentes</u> | 37 |
| 3.1. Política de Universalização de Telecomunicações | 37 |
| 3.2. Evento 1 – Proposta de Criação do Serviço de Comunicações Digitais | 44 |
| 3.3. Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos..... | 47 |
| 3.4. Evento 3 – Trocas de Metas de Universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas..... | 50 |
| 3.5. Evento 4 – Programa Nacional de Banda Larga..... | 52 |
| <u>4.Formação da Agenda de Universalização da Banda Larga – Aplicação do Modelo de Kingdon</u> | 56 |
| 4.1. Fluxo dos Problemas..... | 56 |
| 4.2. Fluxo das Alternativas de Políticas Públicas..... | 61 |
| 4.3. Fluxo do Processo Político..... | 71 |
| 4.4. Janela de Política Pública..... | 80 |

| | |
|--|------------|
| 4.5. Algumas Considerações..... | 86 |
| <u>5.Discussão dos Resultados</u> | 90 |
| <u>Conclusão</u> | 99 |
| <u>Referências Bibliográficas</u> | 102 |
| <u>APÊNDICE A</u> | 106 |
| <u>APÊNDICE B</u> | 109 |

Introdução

A pesquisa teve por objetivo estudar a constituição da agenda de universalização da banda larga¹ no Brasil consubstanciada no Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), lançado pelo Governo Federal. Em maio de 2010, foi editado um Decreto do Presidente da República, aprovando o referido Programa e conferindo à Telebrás papel essencial na execução dos objetivos propostos para a banda larga. O lançamento do Programa chama atenção não somente pelo fato de ter promovido uma mudança importante no setor de telecomunicações ao reativar um operador estatal, como também em função do momento em que a decisão se deu, a menos de um ano para nova eleição presidencial. Nesse sentido, a pesquisa buscou analisar de que forma o tema da universalização da banda larga veio a se tornar proeminente na agenda governamental e como se chegou ao lançamento do PNBL. Buscou-se também estudar alguns dos acontecimentos relativos à política de universalização de telecomunicações que, de alguma forma, foram eventos importantes para a formação dessa agenda.

A discussão sobre a necessidade ou não de políticas públicas para universalização da banda larga ainda é bastante recente, com diferentes abordagens, e o intuito foi compreender que circunstâncias e fenômenos possibilitaram sua inserção na agenda governamental da política de telecomunicações do governo federal no Brasil. Ou seja, buscou-se compreender os processos subjacentes ao surgimento e consolidação da agenda de universalização da banda larga enquanto uma dimensão da política regulatória de telecomunicações.

A partir da década de 80, muitos países em desenvolvimento tiveram a política de telecomunicações substancialmente revista em função dos processos de privatização que vivenciaram. A “reforma neoliberal”, como convencionou-se chamar, tinha dois principais

¹ Banda larga é o termo por meio do qual se designa o tráfego de dados em alta velocidade na Internet, de maneira contínua e ininterrupta. Definição técnica: “Meio de transmissão cuja largura da banda de frequências é suficientemente grande para ser dividida, permitindo assim a utilização simultânea de vários canais separados para dados, voz e imagens, funcionando cada canal sobre uma frequência distinta”. (APDSI, 2007, p. 21)

fundamentos: a crise fiscal da década de 70 e períodos que sucederam e a baixa performance do setor de telecomunicações nesse contexto (Noll, 1999).

Ao se constituir um modelo privatizado de serviços de telecomunicações, era preciso então preparar o ambiente no qual tal modelo seria implementado, o que significava imaginar as estruturas de serviços que seriam outorgados, e os arranjos institucionais de regulação de tal mercado, a fim de garantir incentivos ao investimento, confiança na regulação, competitividade e serviços mínimos disponíveis a toda a população, com patamares de qualidade estabelecidos e preços acessíveis.

Nesse contexto, em praticamente todos os países que experimentaram a privatização, um dos fatores presentes foi a definição do serviço universal. O serviço universal é, nas teorias da regulação, aquele que o Estado deverá se responsabilizar por garantir em condições mínimas de qualidade, zelar pela sua continuidade e, ainda, pela modicidade tarifária que garanta a todos a possibilidade de fruição (Cremer *et al*, 1998, p. 5).

No âmbito dos processos de privatização da década de 80, fundados em discursos dessa ordem, é possível afirmar que praticamente todos os países incorporaram em seus modelos de privatização o conceito de “serviço universal”. A forma como foi implementado sofreu variações, condicionada a questões sócio-econômicas, geográficas, ou a orientações técnicas e políticas dos governos. Na maioria dos países, adotou-se o serviço universal como obrigação das incumbentes², por vezes combinada com esquemas de subsídio cruzado para recuperação de investimentos, em outros países adotou-se um sistema de financiamento público (OCDE, 2006, p. 17).

Os princípios básicos que nortearam a definição do serviço universal podem ser assim resumidos (OCDE, 2006, p. 10):

- disponibilidade – independentemente de localização geográfica ou condição socioeconômica o serviço deve ser disponibilizado em determinadas

² Termo utilizado para designar as operadoras de telecomunicações proprietárias da rede que foi privatizada. Além das incumbentes, existem as operadoras denominadas “entrantes”.

condições de preço e qualidade;

- modicidade tarifária (*affordability*) – garantia de preços acessíveis a todos, particularmente a consumidores em situação de desvantagem;
- acessibilidade – pessoas com deficiência não podem ser excluídas do uso das telecomunicações.

O serviço universal, em primeiro momento, limitou-se à telefonia fixa, englobando os seguintes itens: i) acessos individuais e coletivos; ii) realização obrigatória de chamadas interurbanas, nacionais e internacionais; iii) medidas para acessibilidade de deficientes.

A evolução tecnológica, por sua vez, tem trazido à tona a discussão de ampliação do conceito de serviço universal, partindo da premissa de que a telefonia fixa não mais representa o serviço de telecomunicações com maior potencial de exclusão social. Nos anos mais recentes, a relativa perda de importância da telefonia fixa – em primeiro momento o único serviço enquadrado como serviço universal – intensifica o debate de revisão e ampliação da universalização de telecomunicações para incorporação do acesso à internet em banda larga como parte do serviço universal, na medida em que este tem sido visto como o serviço de telecomunicações de maior potencial excludente.

Estudar o tema da universalização de telecomunicações representa buscar analisar de que forma tem sido construída uma agenda de políticas públicas de importância significativa para a inclusão social, investigando como ela tem sido incorporada pelo governo brasileiro, buscando-se avaliar que fenômenos e atores têm estimulado a constituição desse tema em uma agenda do governo.

As tecnologias de informação e comunicação, no contexto contemporâneo, têm representado um dos meios de democratização da informação, de promoção da cultura ou do lazer, de estímulo à produtividade e ao desenvolvimento econômico. As tecnologias da informação e comunicação (TIC)³ também têm desempenhado importante papel na

³ É importante esclarecer que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) representam um conceito mais amplo do que serviços de telecomunicações *stricto sensu*. Aos serviços de telecomunicações se somam as áreas de informática, produção de conteúdos, radiodifusão e este somatório de fatores é

evolução das instituições democráticas, tornando governos mais próximos dos cidadãos tanto pelo aspecto de serviços de governo eletrônico (e-gov), como de transparência e *accountability*.

O que se tem convencionado chamar “exclusão digital” representa uma nova forma de exclusão social. Há ainda no mundo um enorme contingente de pessoas alheias ao processo de inclusão digital e, desse modo, à margem de quaisquer possibilidades de utilização das TIC.

Nesse contexto de incremento da importância das TIC, Melo (2000) chama atenção para o fato de que embora o setor de telecomunicações represente importante ferramenta de inclusão social, pode se transformar em grande causa de aumento do fosso entre os “que têm” e “os que não têm” se a dimensão de serviço universal não estiver incorporada (p.2). Também essa parece ser a preocupação de Mitchell (1997) ao argumentar que “as novas tecnologias da informação e comunicação têm o potencial de serem socialmente bastante divisivas, a não ser que elas estejam disponíveis a todos” (p. 436)⁴.

É importante salientar, de tudo que foi dito, que as fronteiras do que se denomina exclusão digital extrapolam os limites da atuação da regulação de telecomunicações para ampliação do acesso à infraestrutura. O que se convencionou neste trabalho é que as políticas públicas de inclusão digital não apenas envolvem a disponibilização de infraestruturas e equipamentos para acesso às TIC, como também, e em especial, o desenvolvimento de habilidades para sua fruição, a democratização de conteúdos, buscando-se a garantia da diversidade cultural nos diversos meios de acesso à sociedade da informação.

Contudo, em função de incapacidade de abarcar um complexo quadro ainda em construção, o escopo da pesquisa se constituiu, como anteriormente citado, de uma avaliação de como, no caso brasileiro, foi incorporado à agenda de universalização de telecomunicações do governo federal o acesso à internet em banda larga, ou seja, como a ampliação do acesso à infraestrutura de telecomunicações para provimento de conexão em

denominado, genericamente, por TIC, cujo suporte essencial são os serviços de telecomunicações.

⁴ Tradução minha.

banda larga se tornou parte dos temas com os quais o governo se ocupa.

O objetivo foi avaliar sob a perspectiva de análise das estruturas governamentais, da interação dos atores governamentais com atores externos e dos fenômenos daí decorrentes de que forma a política de telecomunicações incorporou a dimensão da universalização da banda larga. A universalização de telecomunicações e, mais especificamente, do acesso à internet em banda larga não é um tema que tenha passado por mudanças bruscas justificadas por grandes crises ou momentos críticos, motivo pelo qual é importante entender que elementos propiciaram a formação dessa agenda.

Para tanto, e conforme se detalhará mais adiante, um modelo teórico sobre políticas públicas e formação de agenda governamental desenvolvido por Kingdon (1995) foi aplicado para estudo dos processos e fatores que originaram a agenda de universalização de banda larga no Brasil. O modelo de Kingdon parte do pressuposto de que a constituição de uma agenda governamental pode ser melhor explicada se considerados múltiplos elementos que, de forma agregada, provêm uma análise mais robusta sobre o porquê de determinados assuntos ganharem a atenção dos governos e não outros. Os múltiplos fluxos de Kingdon – os processos políticos, as alternativas de políticas públicas e os problemas diagnosticados – foram utilizados para se buscar uma análise de como foi incorporada a banda larga à agenda de universalização de telecomunicações, partindo-se da premissa de que, de fato, essa questão não seria adequadamente estudada senão por uma abordagem de múltiplos fluxos.

A importância do tema a ser pesquisado – formação da agenda de universalização da banda larga no Brasil – foi motivada por alguns fatores dentre eles o fato de os estudos de formação de agenda no Brasil, conforme constataram Calmon & Marchesini (2007, p. 2) ainda representarem um campo pouco explorado e bastante promissor para compreensão de políticas públicas.

Outro fator para a escolha do tema foi o interesse em estudar o campo específico da regulação de telecomunicações sob uma perspectiva de análise de políticas públicas. A privatização das telecomunicações no Brasil – fenômeno que também pode ser verificado

em outros setores nacionais – trouxe consigo um forte discurso sobre a necessidade de despolitização da atuação regulatória, de fortalecimento do caráter puramente técnico dos órgãos reguladores, discurso que, embora não sobreviva a uma análise mais apurada, permanece influente nos estudos de regulação de telecomunicações no Brasil. Esse fato provoca, por sua vez, um vazio de estudos da regulação pelas lentes de análise de políticas públicas, sendo destarte importante estimular o crescimento desse campo. É essa a abordagem que o trabalho ora apresentado desenvolveu, tendo por premissa que um estudo sobre a política de universalização de telecomunicações não seria profícuo se, ignorando os elementos político-institucionais que o permeiam, partisse de uma análise do ponto de vista meramente da eficiência ou das questões tecnológicas envolvidas.

Espera-se, com os resultados da pesquisa, contribuir para a consolidação de um campo de estudos ainda bastante novo e pouco explorado, a saber, as políticas públicas de telecomunicações, essencialmente no período pós-privatização, marcado pela atuação estatal com base em novos modelos de governança, com participação de agentes privados, setor público em suas diferentes formas de organização, consumidores e organizações da sociedade civil, com interesse por vezes divergente, capacidades organizativas distintas. Ainda tendo em vista a complexidade do sistema, o trabalho buscou trazer para o debate alguns fenômenos característicos da forma como tem sido construída a agenda de universalização de telecomunicações para, quiçá, discutir mecanismos que a fortaleçam.

Com esse propósito, o trabalho está estruturado em 5 capítulos. No primeiro capítulo, será exposta a revisão de literatura considerada, com todo o marco teórico que norteou a pesquisa. No capítulo 2, será apresentado o método de estudo adotado para desenvolvimento do trabalho. O capítulo 3 abordará o contexto no qual se insere a pesquisa, apresentando-se, para tanto, um histórico sucinto sobre a universalização de telecomunicações no Brasil e, em seguida, uma descrição dos quatro eventos que compõem a pesquisa. No capítulo 4, será descrita a aplicação do modelo teórico de Kingdon à pesquisa realizada, dividindo-se em seções específicas para cada um dos fluxos analisados. O capítulo 5 discutirá alguns resultados do trabalho.

1. Revisão de Literatura

Este capítulo exporá o marco teórico que orientou a pesquisa. Na primeira seção, serão apresentados estudos sobre regulação de telecomunicações e serviço universal. Em seguida, serão trazidas as diferentes abordagens sobre análise de políticas públicas. Na terceira seção apresentar-se-á um autor que discute a abordagem neoinstitucional para telecomunicações. Por fim, na quarta seção, será descrito o modelo teórico proposto por Kingdon e adotado nesse trabalho.

1.1. Regulação de Telecomunicações e o Debate sobre Serviço Universal

Até o início de 2003, menos de um quinto dos países do mundo ainda mantinham suas redes de telecomunicações sob operação estatal integral; todos os demais já haviam, parcial ou totalmente, inserido a presença de operadores privados de telecomunicações na prestação do serviço (Bogdan-Martin *et al*, 2003).

Os processos de privatização dos serviços de telecomunicações trouxeram consigo uma nova forma de relacionamento entre governos e operadores de telecomunicações. Estes, mantidos por capital privado, têm objetivo de maximização do lucro, ao passo que governos têm (ou deveriam ter) como foco central a disseminação do acesso, a preços acessíveis. Às operadoras de capital estatal era possível tomar decisões e exercer pressão para que tais objetivos fossem buscados, fato que restou superado com a privatização do setor. Novas formas de alinhamento de interesses e objetivos com o setor privado passaram então a ser necessários.

Dessa nova configuração na prestação de serviços de telecomunicações, surge o debate acerca do serviço ou acesso universal. Citando Msimang (2003):

Os governos promovem e implementam políticas e programas de acesso/serviço universal numa tentativa de conquistar diversos objetivos chaves.

Para além dos difundidos benefícios do serviço propriamente, as telecomunicações e as TIC são meios críticos de acelerar e suportar o

desenvolvimento socioeconômico. As telecomunicações e as TIC formam a base para e facilitam o acesso para outros recursos críticos e ferramentas para o desenvolvimento, incluindo saúde, educação, serviço de extensão rural e recursos hídricos. Além disso, os objetivos que os governos buscam atingir por meio do desenvolvimento e da implementação das políticas de acesso/serviço universal incluem:

- a promoção da produtividade e crescimento econômico;
- a promoção da coesão social e política por meio da integração de comunidades isoladas à sociedade;
- a melhoria na prestação de serviços públicos pelo governo; e
- a eliminação de disparidades econômicas e sociais entre os ricos e os pobres em informação. (p. 30)

Msimang (2003) aponta uma diferença entre os termos: serviço universal significa dizer que todo domicílio tem acesso a serviço de telecomunicações, diferentemente de acesso universal, que inclui o acesso a serviços de telecomunicações coletivos. A discussão sobre acesso universal, ressalta o autor, é mais factível em países em desenvolvimento, diferentemente de países desenvolvidos cujo objetivo pode mesmo ser atingir todos os domicílios (p. 29). Guardadas as diferenças entre os dois conceitos, ambos, por outro lado, são qualificados por três fatores já mencionados na Introdução: disponibilidade, modicidade tarifária e acessibilidade (OCDE, 2006).

Em artigo da OCDE (2006), são apontados os três motivadores para as obrigações do serviço universal: 1) razão econômica, ao trazer novos usuários para as redes de telecomunicações, ou, em sentido mais amplo, incluir consumidores na economia; 2) razão social, no sentido de que o não acesso a serviços de telecomunicações é uma forma de exclusão social; 3) razão política, ou seja, uma decisão de governantes em determinada circunstância (p.9).

A necessidade de se manter o serviço universal, em muitos países, inclusive o Brasil motivou, ao menos por um período de tempo, o monopólio da telefonia fixa:

acreditava-se que a condição de monopólio conferia ao operador a melhor situação para expandir as suas redes de forma eficaz. A esses operadores monopolistas eram estabelecidas metas de universalização em troca de proteção e exclusividade de operação de determinado serviço por um período de tempo. Esse mecanismo chegou a ser adotado no Brasil no momento da privatização.

A discussão sobre eficiência nas definições acerca do serviço universal e competição *versus* obrigações de serviço universal é recorrente. Um estudo desenvolvido no Brasil busca discutir a regulação de telecomunicações e, mais especificamente, a universalização de telecomunicações enquanto política redistributiva, em contraposição às análises da eficiência regulatória sob a ótica da competição.

Coutinho (2005) expõe que a privatização de países desenvolvidos e em desenvolvimento tiveram motivações distintas e essas devem ser consideradas ao se discutir a regulação econômica *versus* regulação social: países desenvolvidos privatizaram suas redes de telecomunicações com o objetivo de conter a crise em um Estado de bem-estar que nunca chegou a ser alcançado pelos países em desenvolvimento. Estes, diferentemente dos primeiros, privatizaram suas redes a fim de garantir investimentos e expansão, em larga escala, de uma infraestrutura ainda aquém da necessária, por vezes inexistente. O estágio de desenvolvimento socioeconômico de um país seria, dessa forma, a variável determinante na definição de formatos regulatórios.

Nesse contexto, o autor argumenta que teorias redistributivistas da regulação entendem que alocações resultantes de dinâmicas “puras” de mercado não são necessariamente justas. Reconhecendo-se as falhas de mercado, entende que a visão sobre justiça e equidade na alocação de renda não necessariamente guarda relação com eficiência regulatória (Coutinho, 2005, p.9).

Ainda Coutinho, citando McCrudden, apresenta três tipologias de teóricos da regulação: os *social marketeers* reconhecem o mercado como foco central da regulação, mas tentam conferir a ela um viés social, ou seja, caberia ao regulador dosar medidas para atingimento de benefícios econômicos e sociais. Outra categoria é a dos *free marketeers*, os

teóricos da regulação que acreditam no livre mercado. O papel da regulação, para esses teóricos, consistiria em criar um ambiente de livre competição que inclusive dispensasse a regulação do mercado. Por fim, a terceira categoria de teóricos da regulação mencionada pelo autor é a da *good governance*, ou teóricos da boa governança. Para essa corrente, a motivação da regulação é uma questão em aberto. “O que caracteriza esse grupo é a crença na ideia de que qualquer que seja o propósito da regulação, o regulador deve legitimar suas decisões e tal legitimação é em larga medida definida em termos procedimentais” (Coutinho, 2005, p. 11).

Coutinho (2005) traz uma importante contribuição: não deve haver, segundo o autor, uma necessária dicotomia entre equidade e eficiência na discussão regulatória, muito menos essa discussão pode se pautar pela realizada pelos países desenvolvidos, considerando-se a diferença de realidades socioeconômicas. Em virtude dessa necessária adaptação, acredita o autor, o Brasil ainda precisa se fortalecer e amadurecer a discussão a respeito da universalização de telecomunicações.

Assim, vista desde a perspectiva da demanda (capacidade de pagamento do consumidor), a liberalização pode requerer que algumas regiões e/ou faixas de renda recebam subsídios como condição de que a sociedade as veja conectadas. Pode-se argumentar que, no Brasil, o problema da renda não é da regulação. A diminuição do poder aquisitivo e a elevação da inadimplência poderiam ser credenciadas (por algum crítico) a um quadro macroeconômico mais amplo e desfavorável, e não a uma falha da regulação das telecomunicações. Isso pode ser verdadeiro, mas a regulação não deve cruzar os braços frente a essa realidade. Embora limitados - e longe de serem sucedâneos de políticas sociais e da redistribuição via sistema tributário - instrumentos de regulação redistributiva devem ser buscados e aperfeiçoados. (p. 31)

As mudanças tecnológicas profundas pelas quais passou e continua passando o setor de telecomunicações têm por sua vez trazido à tona o debate sobre a necessidade de revisão do serviço universal no sentido de a ele incorporar serviços para além da telefonia fixa, para além do acesso à voz, especialmente, os serviços de conexão à internet em banda larga.

O crescimento de serviços baseados em IP, em particular serviços de VoIP, podem desafiar esse modelo verticalmente integrado, na medida em que aqueles que têm conexão em banda larga poderiam ter acesso a uma gama de provedores concorrentes no serviço de voz por IP. Em tal cenário, disponibilidade e modicidade tarifária do serviço de voz (agora apenas uma das muitas aplicações providas pela rede) se torna menos importante e o foco do serviço universal deve se mover para a provisão de um acesso em banda larga a preços acessíveis⁵. (OCDE, 2006, p. 34-35)

No mesmo artigo já citado da OCDE (2006), esse debate é levantado e com ele a preocupação com a natureza do serviço de conexão em banda larga: diferentemente da telefonia fixa, a banda larga, prestada por meio das redes de futura geração, ou *Next Generation Network* – NGN⁶, tem uma natureza de multiplataformas, variadas tecnologias que coexistem e a discussão deve dar conta da neutralidade de redes e da manutenção da competição. A esse respeito, afirma-se:

Quando o acesso às telecomunicações pode ser provido numa variedade de meios alternativos, utilizar contribuições do serviço universal para suportar uma plataforma tecnológica única (por fio) pareceria uma violação da neutralidade tecnológica e competitiva que pode render melhorias futuras na disponibilidade, qualidade e preço⁷. (p. 31)

Nesse contexto, sugere o artigo, as obrigações de serviço universal deveriam se focar em prover serviço básico de voz e dados, sem especificação tecnológica, possibilitando neutralidade e flexibilidade na prestação do serviço que considerasse a relação de custo-benefício no caso concreto. Entretanto, é argumentado no artigo que as obrigações de serviço universal não deveriam incluir banda larga, ao menos por enquanto, e que isso não exclui a possibilidade de a massificação do acesso à banda larga ser buscada por meio de estímulo à provisão competitiva desse serviço, somada a políticas públicas de difusão da banda larga para tratar da exclusão digital (OCDE, 2006, p. 36-37).

⁵ Tradução minha.

⁶ Termo utilizado para caracterizar arquiteturas de redes de próxima geração com projetado otimizado para comunicação de dados em contraposição as redes telefônicas atuais que foram projetadas para comunicação de voz. (Definição extraída de <http://www.teleco.com.br/glossario.asp?termo=NGN&Submit=OK>, acesso em 12/08/2010, 21h45min).

⁷ Tradução minha.

No que se refere à disseminação da banda larga Bogdan-Martin *et al* (2003) apresenta alguns fatores comuns aos países que lograram êxito nesse objetivo: promoção da competição em múltiplas plataformas de serviço, promoção da inovação nas tecnologias de banda larga e suas aplicações, desenvolvimento de aplicativos para geração de demanda por banda, regulação pró-competitiva, definição de preços acessíveis, de forma transparente, definição de parâmetros de velocidade e qualidade, níveis elevados de uso das TIC (disseminação de computadores pessoais e penetração da internet), populações mais urbanizadas.

Já quanto aos fatores que, segundo os mesmos autores, podem asfixiar a disseminação da banda larga, listam-se: manutenção de monopólio e de níveis baixos de competição, forma de precificação, falta de competição na infraestrutura (“milha do meio”), subsídios públicos que promovam distorção do mercado.

1.2. Análise de Políticas Públicas

Laura Bonafont (2004) apresenta dois enfoques distintos para análise de políticas públicas: a perspectiva racional e a perspectiva transacional, cada uma como forma distinta de entender as políticas públicas e suas transformações ao longo do tempo. A perspectiva racional trata as políticas públicas como um processo de escolha da alternativa para uso eficiente dos recursos a fim de maximizar o bem-estar ao passo que, sob o ponto de vista da perspectiva transacional, as políticas públicas seriam fruto de processos de debate e deliberação em torno de determinada questão de maneira incremental (p. 5).

A abordagem da escolha racional pressupõe que as políticas públicas são fruto de escolhas nas quais o tomador de decisão possui informações e recursos suficientes a partir dos quais elege a melhor alternativa dentre todas as disponíveis.

Apesar da complexidade dos problemas públicos, supõe-se que o decisor pode superar qualquer situação por mais controversa que seja em termos ideológicos e de valores, e definir os objetivos e estratégias das políticas, independentemente de seus próprios interesses ou preferências⁸. (Bonafont,

⁸ Tradução minha.

2004, p. 7)

Bonafont (*op cit*), contudo, apresenta as críticas à abordagem racional e, ao reconhecer suas falhas, expõe o incrementalismo como a abordagem que de forma mais relevante criticou a escola racional. Citando a concepção desenvolvida por Lindblom, Bonafont aponta o incrementalismo como a abordagem na qual “o processo de elaboração de políticas públicas é um processo de aproximação sucessiva a um objetivo em que o desejado muda e é reconsiderado de forma contínua no tempo” (p. 11)⁹.

O incrementalismo diferiria da abordagem racional ao considerar que as políticas públicas não se encerram em um ciclo, elas são feitas e refeitas de forma indefinida, a partir de experiências pregressas e negociação constante entre os atores envolvidos em determinada questão, sofrendo, dessa forma, adaptações pequenas e sucessivas. Souza (2006) afirma:

(...) é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais. (p. 10)

Bonafont (2004) considera que o enfoque incrementalista proposto por Lindblom possui caráter prescritivo, ou seja, o incrementalismo seria uma fórmula para responder de forma mais eficiente às demandas por mudança dentro da sociedade, em contraposição às mudanças bruscas, consideradas pela abordagem incrementalista como “desestabilizadoras e incontroláveis” (p. 12). Bonafont (2004) avalia:

Análises recentes questionam a capacidade explicativa do incrementalismo, e, mais concretamente, a capacidade de o modelo explicar o processo de continuidade e mudança nas políticas públicas (Majone, 2001). O modelo de janelas de oportunidade política definido por Kingdon (1995) deixa claro como, em muitas ocasiões, as mudanças se produzem como resultado da casualidade, mais do que como resultado de uma adaptação estratégica e negociada entre atores¹⁰. (p. 13)

⁹ Tradução minha.

¹⁰ Tradução minha.

À abordagem de Kingdon se somariam a de coalizões de defesa (Sabatier) e as abordagens do neoinstitucionalismo, apontadas por Bonafont (*op cit*) como aquelas que introduzem as ideias e as formas distintas de entender um problema ao debate sobre a construção de políticas públicas, para além da pura interação entre os atores. Souza (2006) ressalta que as coalizões de defesa constituem subsistemas integrantes de determinada política pública, distinguindo-se entre si em função de seus valores, crenças, ideias e recursos dos quais dispõem.

Faria (2003) apresenta as abordagens que, em sua visão, seriam aquelas que de maneira exitosa introduziram as ideias e interesses como variáveis no estudo das políticas públicas:

Parece possível sugerir, ainda, que as vertentes analíticas mais proficuas são aquelas que buscam explicitamente reconciliar ideias e interesses. Entre essas destacam-se, por sua sofisticação analítica, aplicabilidade e capacidade de engendrar novas pesquisas empíricas: (a) a abordagem das *advocacy coalitions*, desenvolvida principalmente por Paul A. Sabatier e por Hank Jenkins-Smith, em diversos trabalhos; (b) a abordagem dos *multiple-streams*, usualmente aplicada aos processos de formação da agenda, desenvolvida a partir do trabalho de John Kingdon (1984); (c) os estudos sobre as comunidades epistêmicas, capitaneados por Peter M. Haas; e (d) a ainda não tão explorada perspectiva proposta por Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) em seu livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*.

A respeito da abordagem de coalizões de defesa, Faria (2003) informa que o principal entendimento dessa vertente é que, embora as crenças de uma coalizão possam sofrer alterações secundárias em função do aprendizado, as mudanças no núcleo central das políticas públicas “requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema” (p. 4).

Uma forma também apontada por Bonafont para analisar as políticas públicas refere-se à abordagem de grupos de interesse, cujo enfoque principal seria o do estudo das interações entre grupos distintos que, a partir de valores e ideias antagônicas a respeito de determinado problema, formulam políticas públicas.

A distribuição de poder na sociedade determina como se resolve o conflito e qual será a reação dos participantes uma vez tomado um curso de ação específico. A diversidade de ideias, valores e formas de entender os problemas, unida à escassez de recursos, torna necessário escolher entre alternativas cujo impacto significará uma mudança na distribuição do poder¹¹. (Bonafont, 2004, p. 15)

Bonafont, em seguida à apresentação das abordagens anteriormente citadas, reconhece a limitação dos enfoques que se centram exclusivamente no interesse social. Segundo a autora, o processo de elaboração de políticas públicas se explica não somente a partir da mobilização de grupos sociais, como também a partir da forma como se institucionalizam as relações de poder entre atores ao longo do tempo (p. 20-21). As instituições, acredita a autora, têm influência não desprezível na forma como interagem atores, como se organizam seus interesses, seus objetivos e suas capacidades de influir no processo político.

Citando North, a autora conceitua as instituições como o conjunto de regras do jogo da sociedade, ou como o conjunto de restrições que determinam as interações humanas e estruturam os incentivos ao intercâmbio, seja político, econômico ou social. As instituições podem ser rotinas, normas e convenções, regras formais ou informais, expressas ou resultado da evolução no tempo (Bonafont, 2004, p. 22).

O neoinstitucionalismo também possui diferentes abordagens: a perspectiva racional-econômica e a perspectiva histórica-estrutural.

Sob o ponto de vista histórico, o processo de elaboração de políticas públicas seria constituído de um sistema no qual indivíduos e instituições interagem. As instituições não somente delimitam a distribuição de poder e a participação dos atores, mas também condicionam a preferência destes e suas formas de interpretar os problemas (Bonafont, 2004, p. 24). A criação das instituições responde a objetivos diversos e, nessa abordagem, deve ser analisada sob um enfoque histórico. A estrutura institucional sofre influência da interação de atores públicos e privados, transformando-se de forma lenta e gradual

¹¹ Tradução minha.

(Bonafont, 2004, p. 26).

Por outro lado, ainda sob a perspectiva histórica, as instituições não somente vão se adaptando como também o processo de mudança delas vai moldando preferências dos atores. Essa constitui uma característica apontada por Bonafont como diversa da abordagem da seleção racional: nesta, as preferências dos atores são exógenas às instituições e se mantêm inalteradas, não sendo influenciadas pelo contexto institucional.

A respeito do enfoque da seleção racional, Bonafont considera:

A abordagem do neoinstitucionalismo sob o enfoque da seleção racional enfatiza o papel da interação estratégica na determinação do resultado político. Os indivíduos atuam de acordo com os incentivos criados pelo marco institucional no qual atuam e realizam cálculos estratégicos tendo em conta seus interesses e o dos possíveis competidores. As instituições condicionam o comportamento individual, determinam as alternativas possíveis e a estrutura de intercâmbio, reduzem a incerteza e dão informação. Este enfoque define de forma específica quais são as preferências dos atores e nos informa sobre que estratégia adota cada ator em um marco institucional concreto (maximizar sua utilidade). O problema é que não explica a origem dessas preferências, o que pode resultar em um problema na hora de desenhar instituições voltadas a motivar um determinado tipo de ação coletiva¹². (Bonafont, 2004, p. 27)

Uma última abordagem apresentada por Bonafont refere-se à análise de políticas públicas sob o ponto de vista das redes. Segundo a autora, na análise das redes, o pesquisador assume que o contexto institucional é central e influencia nos objetivos e estratégias dos atores envolvidos, que os atores possuem interesses diversos e que estes interesses não podem ser assumidos *a priori*, carecendo de investigação empírica e, por fim, que os atores envolvidos na discussão de determinada política pública não se limitam a grupos sociais e atores públicos, mas também se estendem a um conjunto mais amplo, como meios de comunicação e grupos de *experts* em determinada questão (p. 31). As políticas públicas seriam analisadas, a partir dessa perspectiva, por meio das interações entre os atores para intercâmbio de recursos e informação com base em um contexto

¹² Tradução minha.

institucional concreto, enfatizando-se a necessidade de cooperação entre Estado e demais atores envolvidos para condução dos assuntos públicos.

1.3. Abordagem Institucional para Análise da Política de Telecomunicações

Galperin (2004) chama atenção para o fato de muitos estudos terem sido realizados nas áreas de políticas de comunicação e informação, porém poucos deles focados no processo de formulação de política pública, propriamente. Afirma, por isso, que

(...) nós sabemos bastante bem sobre as questões de cada tema da política pública (embora nós possamos não concordar com as prescrições de políticas que se seguem) mas relativamente pouco sobre as forças subjacentes moldando os resultados das políticas públicas¹³. (p.159)

Esse mesmo autor expõe os campos tradicionais que têm guiado a análise de políticas públicas de comunicação e informação. Um primeiro campo de análise, segundo o autor, refere-se à Abordagem de Grupos de Interesse. Nesse campo de estudo, a unidade básica de análise das políticas de comunicação e informação é uma agregação social denominada “grupos de interesse”. A premissa dessa linha de análise é que tais grupos competem em diferentes arenas e os resultados dessa competição são explicados pela organização e pelos recursos disponíveis a cada grupo de interesse e coalizões que os suportam. Constata o autor que, a despeito de tal abordagem apresentar variações no interior da análise, de maneira geral, o que as une é a premissa de que o poder é variável explicativa para os resultados da regulação. O autor entende, contudo, que tal lógica de análise frequentemente transforma o estudo em algo tautológico: a regulação reflete as estruturas de poder dos *stakeholders*, e a evidência de que esses *stakeholders* possuem poder é constatada pelo fato de as regras os beneficiarem e protegerem. O autor ressalta, ainda, que o problema principal dessa corrente de análise está nessa concepção de poder.

Tal poder não é propriedade inerente de atores sociais, mas antes uma variável relacional – uma função de determinados arranjos institucionais que fazem formuladores de políticas públicas mais receptivos a certas demandas do que a

¹³ Tradução minha.

outras¹⁴. (p. 161)

O autor também categoriza como uma das correntes dominantes na análise de políticas de informação e comunicação a Abordagem Ideológica. Segundo essa linha de análise, as ideias têm papel fundamental na definição de políticas públicas de comunicação e informação não somente por definir como os atores interpretam questões sobre certo tema, mas também porque minimizam incertezas e definem cursos de ação. As ideias têm importante papel, especialmente em contexto de rápida transformação tecnológica, no qual os efeitos de determinadas alternativas para escolha são incertos. A ideologia, então, passa a desempenhar a função de explicar porque determinadas escolhas são feitas em detrimento de outras. Entretanto, sugere o autor, os paradigmas ideológicos não emergem e não se difundem automaticamente.

O problema é explicar porque formuladores de políticas públicas compram determinadas ideias e não outras. Isso conduz nossa atenção para os procedimentos operacionais que rotineiramente filtram a informação no processo de formulação de políticas públicas, dentre eles as práticas de recrutamento das agências governamentais, as redes pessoais que possam existir entre reguladores e stakeholders, as práticas estabelecidas de coleta de informações, e assim por diante¹⁵ (Hall *apud* Galperin, p. 161).

A terceira categoria de análise citada pelo autor se refere à Abordagem Tecnológica. Tendo em vista a forte influência da tecnologia na indústria de comunicação e informação, sustenta o autor, não é incomum conceber as escolhas de políticas públicas de informação e comunicação como uma resultante da tecnologia. Haveria, então, um processo decisório pressionado por inovações no processamento da informação e nas tecnologias de transmissão. Aos processos de transformação tecnológica estariam associadas respostas de governo no sentido de maior ou menor processo de liberalização, maior ou menor flexibilidade, definição de padrões técnicos e assim por diante. O autor expõe três proposições que sustentam o argumento da influência tecnológica: i) a mudança tecnológica provocou uma mudança no custo da regulação, este passando a se associar ao

¹⁴ Tradução minha.

¹⁵ Tradução minha.

benefício social decorrente; ii) o equilíbrio da indústria baseado na clara demarcação da separação entre serviços já não mais existe; iii) a capacidade de *enforcement* fica seriamente afetada pela ausência de fronteiras geográficas da comunicação e informação. Embora se reconheça o papel da inovação tecnológica na indústria de comunicação e informação, o autor sugere que há outros fatores a explicarem de maneira mais clara as escolhas de políticas públicas na medida em que, dado o mesmo contexto tecnológico ou contextos muito similares, é possível perceber que países distintos adotam soluções distintas, fazem escolhas regulatórias distintas.

A variedade de abordagens nacionais para toda questão importante nas políticas públicas de informação e comunicação, de *unbundling* em redes locais à legislação de direitos de propriedade, demonstra amplamente que a tecnologia sozinha não consegue explicar o curso das políticas públicas. Este tipo de fundamentação tem sido mais utilizado para justificar do que explicar transformações em políticas públicas.¹⁶ (p. 162)

Depois de Galperin apresentar as três abordagens, as quais, sugere, não são exclusivas nem exaustivas, o autor passa a discorrer sobre duas importantes questões que emergem da constatação das lacunas existentes nas abordagens descritas: primeiramente, atores fazem determinadas escolhas de políticas públicas que não podem ser explicadas pela mera análise de preferências de atores detentores de poder, embora não se desconsidere a importância da análise dessa variável. Em segundo lugar, argumenta o autor, o estado não pode ser visto como uma simples arena na qual atores travam batalhas em busca de benefícios (p. 162). Dessa forma, para entender porque determinados governos são capazes de implementar reformas que outros não, porque determinados atores são beneficiados em detrimento de outros, porque interesses difusos são representados em alguns casos e não em outros, o autor propõe que se examine a questão institucional subjacente às políticas de informação e comunicação. A abordagem neo-institucional, reforça o autor, propõe uma análise de instituições formais ou não, buscando-se ampliar a visão do conceito de instituições, incorporando-se arranjos informais, rotinas e comportamentos para avaliação do curso de ações no processo de políticas públicas,

¹⁶ Tradução minha.

evitando grandes teorizações, “focando, ao invés disso, nos estudos intermediários que conectam resultados econômicos e de políticas públicas específicas com arranjos institucionais no nível regional, nacional, ou mesmo local” (p.163). A abordagem institucional, importante ressaltar, não ignora questões ideológicas, tecnológicas ou de poder como fatores importantes. Entretanto, adiciona no contexto da análise a variável das instituições como fator explicativo de decisões de atores, contexto no qual se desenham as informações disponíveis, as regras de decisão, as regras de participação. Em função de todo o exposto, conclui o autor que:

A abordagem neo-institucionalista, dessa forma, provê uma fundação conceitual sólida para examinar os determinantes de políticas públicas de comunicação e informação, e é particularmente útil para comparações internacionais e estudos de modelos de políticas públicas de longo prazo. (p. 164)

1.4. Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

Para discutir formação da agenda de políticas públicas, Kingdon (1995) apresenta um modelo de análise conhecido como “múltiplos fluxos” (*multiple streams*). O foco de sua teoria, construída com base na análise das políticas de transporte e saúde nos Estados Unidos na década de 80, centra-se nos processos de formação da agenda governamental, “os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas e quando passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental” (Calmon & Marchesini, 2007, p. 129). Segundo Kingdon (1995), a abordagem dos múltiplos fluxos não possui foco em como autoridades públicas tomam suas decisões finais, mas antes, ocupa-se de entender porque algumas questões se tornam relevantes na agenda governamental e outras não, porque algumas alternativas de ação são consideradas e outras ignoradas (Kingdon, 1995, p. 3).

Agenda governamental, para Kingdon, significa “a lista de temas ou problemas à qual representantes do governo, e pessoas de fora do governo que se relacionam com esses representantes, estão prestando alguma atenção mais séria em determinado momento” (p. 3). Nesse sentido, segue o autor, dois importantes processos pré-decisórios devem ser

avaliados: formação da agenda e especificação de alternativas.

Kingdon estabelece alguns parâmetros sobre o modelo que desenvolveu que são importantes de serem enfatizados. O autor acredita que, no campo da formação das políticas públicas, as explicações para o surgimento das ideias não são profícuas quando se tenta buscar sua origem (ideias vêm de muito lugares, não há uma única fonte), tampouco é possível atribuí-las à ação de alguns líderes independentemente do contexto no qual se inserem. O autor entende que o estudo do desenvolvimento das políticas públicas deve ter em conta uma combinação de fatores, e explica o motivo de sua opção. Uma das razões é a fragmentação do sistema, ou seja, nenhum ator ou organização controla o processo em todas as suas dimensões. Nesse sentido, uma combinação de pessoas é responsável por uma nova ideia para implantação de políticas públicas. Por fim, acredita o autor, ninguém tem o controle do sistema de informações subjacente ao processo (p.76).

A construção teórica de Kingdon se apoia fortemente no modelo de comportamento organizacional e processo decisório conhecido por *Garbage Can Model*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Tal abordagem de análise de processo decisório assume que soluções, problemas, tomadores de decisão são processos independentes e frouxamente articulados dentro de um sistema, motivo pelo qual as decisões de políticas públicas não se constituiriam processos lineares e coerentes. A decisão seria retirada de “latas de lixo”, onde estariam depositados problemas e soluções que, por alguma razão, foram selecionados em determinado contexto. As preferências são expressas, mas não necessariamente seguidas, antes porém, são inconsistentes e ambíguas, e a participação é fluida.

O *Garbage Can Model* trata a construção de políticas públicas como processos de ordem temporal, porém não sequencial. Problemas, soluções e atores são conectados em razão de simultaneidade, ou seja, em algum momento, as três dimensões se cruzam e uma política pública é definida. Os autores consideram que não há uma sequência lógica que explique a construção de políticas públicas que são, nessa teoria, entendidas como resultados de processos aleatórios. Dessa forma, não é incomum pensar em políticas públicas que representem “soluções preferenciais à procura de problemas que a

justifiquem” (Göttems, 2010, p. 30). Dentre os elementos da abordagem do *Garbage Can Model*, é possível destacar a sua premissa da ausência de racionalidade nas políticas públicas, a ambiguidade das preferências dos atores e o conflito.

Kingdon parte dos mesmos princípios estabelecidos no modelo “*Garbage Can*” propondo, por sua vez, algumas revisões. Kingdon agrupou os fatores importantes da formação da agenda das políticas públicas em três fluxos: problemas (*problems stream*), políticas públicas (*policy stream*) e processo político (*political stream*) (p. 87). O modelo de múltiplos fluxos identifica esses três processos que ocorrem de forma paralela e independente e que, quando agregados, segundo Kingdon (1995), explicariam a inserção de um tema na agenda governamental. A junção desses três fluxos seria, segundo o autor, a grande chave para entender o processo de formação da agenda governamental.

A aplicação do modelo de Kingdon significa entender que o estudo do processo de formação de agenda governamental pode ser segmentado nesses três processos paralelos: i) há o reconhecimento de um problema a ser solucionado; ii) há construção de alternativas de políticas públicas para a solução (*policies*); iii) há um processo político envolvendo grupos de interesse, outros atores não governamentais, autoridades políticas, servidores de carreira, dentre outros. Na identificação dos três fluxos, o autor ressalta uma questão importante: um ator pode estar envolvido em qualquer um dos três fluxos, ou seja, há uma clara separação entre os três processos e participantes nos processos que, eventualmente, podem ser os mesmos, mas isso não é condição necessária da formulação de políticas públicas (p. 87).

A junção dos três fluxos anteriormente listados seria, como dito anteriormente, a chave para entender a formação das políticas públicas, fenômeno o qual denominou “janela de política pública”. É relevante detalhar o que entende Kingdon por cada um dos fluxos e a forma como estes se unem no processo de formação da agenda governamental.

O primeiro fluxo analisado por Kingdon se refere ao fluxo de problemas, ou seja, a forma por meio da qual uma situação é identificada e reconhecida como um problema. Uma das maneiras de identificação dos problemas se refere à análise de indicadores, outra

seria a ocorrência de eventos importantes, crises ou difusão de símbolos e, por fim, uma terceira forma de reconhecimento de problemas seria por *feedback* relativo a determinada situação. Por meio desses fatores, um problema poderia ser reconhecido. Por outro lado, o autor também aponta de que forma os problemas perderiam significados, perdendo também proeminência na agenda governamental (p.103): i) atores passam a acreditar que o problema está resolvido; ii) houve falha na tentativa de se resolver o problema ou mesmo de delimitá-lo; iii) o custo de solução do problema é percebido como muito alto pelos atores envolvidos. Ainda no que se refere a percepção de problemas, duas ressalvas são importantes: o autor diferencia problema de condição, no sentido de que apenas é problema aquele fenômeno para o qual se pretende desenvolver uma contra-ação, que se acredite que algo deva ser feito; condição, por sua vez, é um fenômeno social percebido, sem que se vislumbre atuar sobre ele. Outra importante ressalva faz referência à influência de valores pessoais e forma de se categorizar um problema, ambos tendo significativa atuação na forma de se perceber um problema associado a determinada política pública.

O segundo fluxo apresentado por Kingdon é o das políticas públicas (*policy stream*), representando o conjunto de alternativas de ação geradas para determinado campo de políticas públicas por atores pertencentes a determinadas comunidades de políticas públicas, compostas de representantes do governo (políticos eleitos, burocratas) ou atores externos (acadêmicos, especialistas). Ideias circulariam nessas comunidades, passando por seleção, por adaptações, junções a outras, em um processo, segundo Kingdon, não racional e não linear (p. 124). Algumas características das alternativas de políticas públicas propostas têm relação com a forma como a qual essas comunidades de políticas públicas funcionam: um sistema mais fragmentado, gera alternativas mais fragmentadas e mais instáveis. Kingdon também busca ressaltar o papel das ideias na discussão de alternativas, ou seja, a construção de propostas de políticas públicas não pode ser vista apenas como um jogo de pressão entre interesses distintos; o convencimento, o “quebra-cabeças intelectual”, a análise técnica, a harmonia com outros valores da comunidades são elementos que compõem o processo de construção de alternativas e podem explicar a sua sobrevivência ou não.

Um papel relevante no processo de políticas públicas é atribuído ao ator denominado por Kingdon como “empreendedor de políticas públicas”, aquele que está disposto “a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e, às vezes, dinheiro – na esperança de um retorno futuro” (p. 122). Os empreendedores agiriam nas comunidades de políticas públicas, advogando por algumas soluções e buscando identificar problemas aos quais essas soluções estariam relacionadas.

O terceiro fluxo analisado por Kingdon é o do processo político o qual, segundo o autor, ocorre de maneira independente dos outros dois fluxos. No fluxo do processo político, estariam abarcados o que ele denomina “clima nacional¹⁷” (*national mood*), as campanhas dos grupos de pressão, e um terceiro conjunto de elementos, relacionados ao governo propriamente, abarcando os processos eleitorais, a composição partidária e ideológica no Congresso, as mudanças de pessoal de um órgão da administração pública, as jurisdições de atuação de cada órgão. Uma característica realçada pelo autor se refere aos processos de barganha, característicos do processo político, ao passo que no processo de construção de alternativas, a natureza é mais de persuasão (p. 159).

A integração dos três fluxos – problemas, alternativas de políticas públicas e processo político – possibilitaria, segundo Kingdon, o surgimento de uma “janela de política pública”, definida como “uma oportunidade para defensores de uma proposta apresentarem suas soluções preferidas, ou conseguirem atenção para seus problemas especiais” (p. 165). A janela de política pública é, dessa forma, um importante momento na formação da agenda, representando a oportunidade de inserção de um novo tema na agenda de políticas públicas em função da combinação de problemas, alternativas de ação e processo político. Essa janela, ressalta o autor, fica aberta por um curto espaço de tempo, que, caso não seja aproveitado, deverá ser aguardado novamente pelo atores. O autor busca chamar a atenção para motivações de uma janela ser aberta ou fechada: as janelas se abrem porque houve mudança política (processos eleitorais, mudança na distribuição de poder, ou alteração do humor público) ou se abrem em função da ocorrência de um novo problema que capture a atenção do governo (p. 168). Por outro lado, as janelas de políticas públicas

¹⁷ Tradução de Göttems, 2010, p. 35.

se fecham porque i) os atores entendem que os problemas foram solucionados; ii) houve falha na adoção de determinada medida; iii) eventos que justificaram a abertura da janela já passaram; iv) houve uma nova mudança no pessoal envolvido na abertura da janela; v) não há soluções ou alternativas de políticas públicas disponíveis (p. 168-169).

A junção dos três fluxos possui, segundo Kingdon, um grande potencial para explicar a formação de uma nova agenda governamental. É preciso, dessa forma, aproveitar uma janela aberta, momento no qual, uma alternativa de política pública seria relacionada a um problema diagnosticado e uma situação política determinada viabilizaria a formação de nova agenda. Sobre esse fenômeno, enfatiza o autor: “Geralmente, nenhum fator domina ou precede os demais. Cada um tem sua vida e sua dinâmica próprias. A combinação desses três fluxos, assim como seu desenvolvimento em separado, é uma questão-chave para entender a mudança na agenda” (p. 179).

Para junção dos três fluxos e viabilização de uma nova agenda, por sua vez, Kingdon volta a reforçar o papel dos empreendedores de políticas públicas. Os empreendedores de políticas públicas podem ser encontrados em diversos locais, podem ser burocratas, políticos eleitos, membros da academia, jornalistas ou lobistas. Kingdon aponta três características identificadas nos empreendedores de políticas públicas: i) conseguem se fazer ouvidos, seja pela expertise que possuem, pela habilidade de se comunicarem ou pela posição que ocupam; ii) há o reconhecimento de suas habilidades negociais ou conexões políticas; iii) são persistentes (p. 180-181). Kingdon também identifica as três formas de atuação dos empreendedores de políticas públicas: realçando suas preocupações em relação a problemas já presentes na agenda, trazendo propostas de atuação, ou, ainda, agindo de ambas formas simultaneamente. No momento de abertura de uma janela de política pública, os empreendedores políticos trabalham para ligar problemas a determinadas soluções de políticas públicas, acionando atores que sejam receptivos às suas ideias (p. 182).

Quanto à ocorrência de janelas de políticas públicas, Kingdon, aborda algumas questões relacionadas: recursos escassos podem limitar o número de temas na agenda e o surgimento de janelas (p. 164), algumas janelas são previsíveis por envolverem fenômenos

com datas estabelecidas (consolidação da proposta de orçamento, por exemplo) (p. 187), as janelas imprevisíveis não ocorrem de forma aleatória, não podem ser vistas como um jogo de dados, alguns eventos devem provocá-la (p. 189). Finalmente, ainda quanto ao surgimento de janelas, Kingdon identifica um fenômeno por meio do qual janelas de temas correlacionados provocam o surgimento de uma nova janela, os “*spillovers*”.

O modelo de Kingdon vem sendo aplicado ao longo dos anos em pesquisas da área de políticas públicas de diferentes setores.

Göttems (2010) desenvolveu sua análise a respeito da política de atenção primária à saúde do Distrito Federal entre 1979 e 2009 amparada no modelo de múltiplos fluxos, por meio de um estudo de caso único que avaliou episódios considerados em uma linha do tempo, utilizando-se da estratégia de narrativa analítica e o método *process tracing* (a ser tratado no capítulo 2). A autora, em suas conclusões, afirma:

No caso brasileiro, o modelo do Kingdon (2003) agrega grande contribuição teórico-metodológica, uma vez que o setor saúde, é relativamente rico em colegiados e fóruns de gestão. Analisar como atuam os atores, grupos e empreendedores na formação das políticas de saúde, de que forma, quais os recursos cada um dispõe e utiliza para influenciar a entrada de problemas e propostas na agenda governamental, são algumas das contribuições da teoria de Kingdon (2003). (Göttems, 2010, p. 253)

Marchesini (2008), por sua vez, utiliza o modelo de Kingdon para o estudo das políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela, investigando de que forma um novo tema era incorporado à agenda brasileira e venezuelana, buscando traços comuns e distintivos entre os dois países. O autor propõe que mais estudos sobre formação da agenda sejam realizados, sobretudo, estudos comparativos, como o trabalho que desenvolveu.

Gaetani (2005), da mesma forma, é autor de uma pesquisa ancorada no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. Ele estudou as reformas constitucionais relacionadas à gestão pública no Brasil no período de 1930 a 1998, buscando também desenvolver uma análise comparada entre os distintos períodos. Sua principal conclusão se referiu ao essencial

papel desempenhado pelos empreendedores de políticas públicas para que as reformas ocorressem.

Os estudos apontados são exemplificativos da variedade de políticas públicas que têm sido pesquisadas utilizando-se o modelo de múltiplos fluxos. Diversas são as políticas públicas discutidas em trabalhos acadêmicos que se apoiam na construção teórica de Kingdon. Não foi encontrada, contudo, referência alguma de análise da política de telecomunicações sob essa perspectiva.

2. Método do Estudo

Nesse capítulo serão expostos, primeiramente, os argumentos que motivaram a escolha da teoria desenvolvida por Kingdon como o arcabouço teórico de fundo. Em seguida, serão tratados os aspectos referentes à opção metodológica adotada, serão apresentadas as variáveis da pesquisa e a descrição sobre forma como tais variáveis foram trabalhadas para desenvolvimento do trabalho.

2.1. Estratégia Metodológica

A premissa adotada para o desenvolvimento da pesquisa foi a de que a política de universalização de telecomunicações não se configura como processo linear, sequencial, lógico, ou seja, o ciclo de diagnóstico de problemas prévio a propostas de solução que, por sua vez, são prévias a processos decisórios não se coaduna com a realidade do setor de telecomunicações. A política de telecomunicações no Brasil tem sido marcada pelo envolvimento de muitos atores pouco articulados, com propostas de ação distintas, para problemas nem sempre diagnosticados. Nesse sentido, não há que se falar de uma abordagem racional para análise da formação da agenda de universalização de telecomunicações.

Consolidados por Galperin (2004), adicionalmente, estão os motivos que levam à não utilização de modelos puros de análise de grupos de interesse, da abordagem ideológica e da abordagem tecnológica: embora todas essas avaliações sejam bastante relevantes para a discussão da política de universalização de telecomunicações, elas representam análises incompletas, sendo insuficientes para abarcar todos os elementos que, somados, oferecem explicação ao fenômeno de formação e mudança da agenda governamental de universalização de telecomunicações.

Como se demonstrou, o estudo tem por objetivo abraçar um complexo quadro, no qual um tema novo, a política de universalização da banda larga, ainda está em estágio bastante inicial e envolve múltiplos atores com interesses nem sempre convergentes. O importante é, para tanto, entender as estruturas de governança subjacentes, ou seja, de que

modo foi construída essa agenda, como o governo se organizou para formá-la, que atores externos foram parte, de que modo e em que momentos interagiram.

A despeito de o estudo de Kingdon ter sido realizado para as políticas de saúde e transportes, a construção da agenda da universalização da banda larga parece representar um bom caso para estudo sob a perspectiva dos múltiplos fluxos. Ela satisfaz as características atribuídas por Zahariadis (1998) quanto ao enquadramento da política pública nessa abordagem de Kingdon:

| Objetivos dos Atores | Estrutura do Ambiente | |
|----------------------|-----------------------|--------------------|
| | Estável | Instável |
| Claros | Escolha Racional | Advocacy Coalition |
| Ambíguos | ? | Múltiplos Fluxos |

Quadro 1 – Modelos de Análise de Políticas Públicas
Fonte: Zahariadis (1998, p. 436), traduzido e adaptado.

A abordagem dos Múltiplos Fluxos serviria então, segundo o autor, para análise de formação de políticas públicas em ambientes nos quais os objetivos dos atores são ambíguos, e cuja estrutura ambiental é instável, ou seja, aquela que envolve mudanças rápidas e não tendentes ao equilíbrio.

O setor de telecomunicações é configurado pela ambiguidade de preferências de atores – aqui considerados, por exemplo, prestadores de telecomunicações, administração direta, órgão regulador, sociedade civil – e instabilidade do ambiente. As rápidas transformações tecnológicas nos processos de comunicação e informação e os conflitos de interesses presentes são fatores que delineiam essas características. Nesse sentido, sugere Zahariadis, as explicações de políticas públicas se tornam mais dependentes da análise de contextos nos quais elas se inserem.

A pesquisa buscou avaliar e aprofundar a análise das variáveis envolvidas na discussão sobre a constituição da agenda de universalização da banda larga. Visou

identificar os momentos cruciais da discussão sobre a política de universalização de telecomunicações e entender de que forma, em cada um dos fluxos – problemas, processo político e políticas públicas – o tema da banda larga foi tratado. Visou ainda compreender em que situações o fluxo político indicava uma janela de políticas públicas aberta. Tal pesquisa se fez em bases cronológicas, ou seja, acompanhando-se o tema em sua dimensão temporal, desde o início da discussão sobre universalização do acesso à internet em banda larga até as recentes discussões em 2010. A análise cronológica não significa, ressalte-se, que os fluxos foram reconhecidos de maneira sequencial e linear.

A pesquisa foi realizada no formato de estudo de caso. Na definição de Gerring (2004, p. 342), um estudo de caso é um estudo intensivo de uma unidade singular com o propósito de entender uma classe maior de unidades singulares similares à pesquisada.

Evera (1997, p. 50) apresenta o estudo de caso como uma das formas observacionais de análises de teorias, em contraposição às análises de “n-grande”. Ainda segundo o autor, há cinco propósitos para estudos de caso, a saber: teste de teorias, criação de teorias, identificação de condições antecedentes a um fenômeno, teste dos fenômenos antecedentes e explicação de casos.

A pesquisa buscou avaliar as condições antecedentes que propiciaram a inserção da universalização banda larga como parte da agenda de telecomunicações, buscando analisar se essas condições antecedentes podiam, de fato, ser utilizadas para explicar esse fenômeno. Condições antecedentes são, segundo Evera, “um fenômeno cuja presença ativa ou potencializa a ação de uma teoria causal ou hipótese” (p. 9-10). São, em outras palavras, as condições que possibilitam ou potencializam a ocorrência de determinado fenômeno.

Para testar as condições antecedentes, por sua vez, Evera propõe três maneiras: comparação controlada, por meio da qual o pesquisador explora observações de dois ou mais casos em pares; processos de congruência, buscando avaliar casos de variação extrema das variáveis dependente e independente que demonstrem relação causal ou não; e, por fim, rastreamento de processo (*process tracing*), método a partir do qual:

O investigador explora a cadeia de eventos ou o processo decisório por meio do

qual as condições iniciais do caso são traduzidas em resultados. As condições antecedentes deixarão pegadas no processo: atores podem se referir à importância delas e os eventos ocorrerão em uma sequência que segue seu aparecimento ou desaparecimento¹⁸ (p. 74).

As condições antecedentes englobam, segundo o autor, condições iniciais relativas ao caso em estudo e a cadeia de eventos que se segue a essas condições iniciais. Acrescenta o autor que a relação de causa e efeito que conecta variável independente e resultados é aberta e dividida em passos menores, nos quais o pesquisador procura evidências (p.64). Essas evidências podem ser, ainda segundo o autor, colhidas a partir da sequência de eventos e/ou com base no testemunho dos atores explicando de que forma agiram e porquê.

Além das condições antecedentes, há variáveis intervenientes, definidas por Evera como variável moldando um fenômeno interveniente, que é parte da explicação de uma teoria causal. O fenômeno interveniente é fruto de uma variável independente e causa a variável dependente (p.11).

Em termos esquemáticos, apresenta-se a proposta de Evera para o *process tracing*:

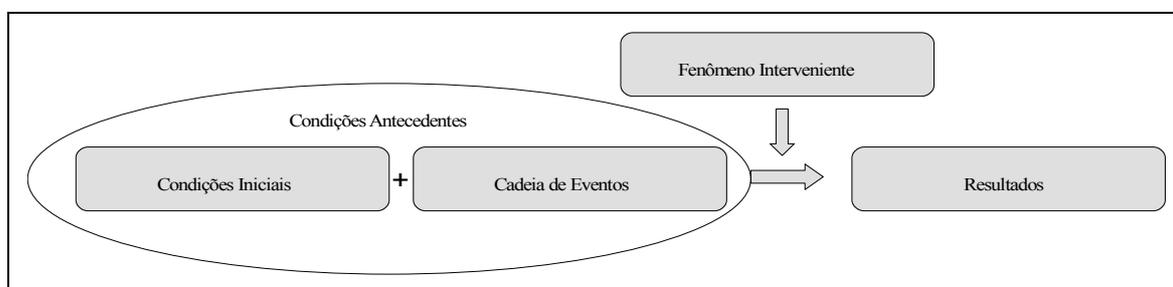


Figura 1. Quadro esquemático da estratégia metodológica do *process tracing* (Evera, 1997). Elaboração própria.

2.2. Delimitação das Variáveis

Trazendo a análise de *process tracing* para o desenvolvimento do estudo ora apresentado, buscou-se, à luz da teoria desenvolvida por Kingdon, apresentar os três fluxos – problemas, alternativas de ação e processo político – para, juntamente com as condições

¹⁸ Tradução minha.

iniciais, interpretar a configuração da condição antecedente que originou a constituição de uma agenda governamental, qual seja, a da universalização da banda larga no âmbito da política de telecomunicações do governo federal. Além dos três fluxos, tratados no trabalho como a cadeia de eventos, foram analisadas como condições intervenientes as janelas de políticas públicas e a atuação dos empreendedores de políticas públicas que levaram à constituição da agenda de universalização da banda larga.

Adaptando-se o esquema exposto na Figura 1 ao referencial apresentado por Kingdon, a pesquisa foi desenvolvida rastreando-se o processo conforme esquema:

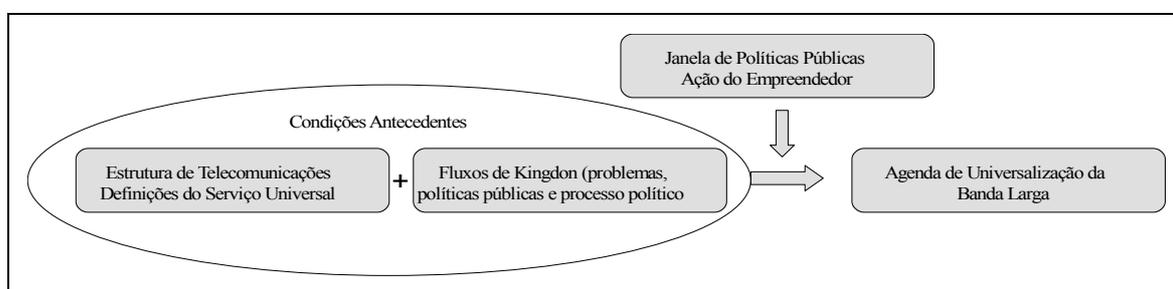


Figura 2. Quadro esquemático adaptado ao modelo teórico da pesquisa. Elaboração própria.

Do exposto, as variáveis tratadas pela pesquisa foram a descrição do histórico da privatização das telecomunicações no Brasil e a forma como foi organizado o modelo, em especial quanto às definições sobre o serviço universal. Também no rol de variáveis independentes, foram considerados os múltiplos fluxos de Kingdon. Nesse sentido, consideraram-se dentre as variáveis independentes os fluxos de processo político, problemas e políticas públicas. Para que ocorresse a formação da agenda, analisou-se ainda o papel de fenômenos intervenientes, nesse caso configurados pela atuação do empreendedor de políticas públicas e pelas janelas de políticas públicas abertas ao longo do caso estudado. Como resultado, a universalização da banda larga passou a figurar dentre as prioridades do setor de telecomunicações na agenda do governo federal.

No que concerne ao fluxo de problemas, que representa uma das variáveis independentes, objetivou-se entender que leitura os atores tinham quanto à questão do acesso a serviços de telecomunicações, em especial, o acesso à banda larga.

Adicionalmente, buscou-se conhecer em que fontes estavam respaldados e em que condições foram feitas tais leituras. Foram investigados indicadores, situações especiais, símbolos que, de alguma maneira, influenciaram o reconhecimento de um problema relacionado ao acesso à banda larga.

Outra variável independente se refere ao fluxo das políticas públicas. Sob esse aspecto, foi importante primeiramente compreender a sistemática de funcionamento da comunidade de políticas públicas envolvida: de que forma atores se articularam, que valores foram compartilhados, grau de conflitos entre distintas ideias, volatilidade ou não de propostas. Em seguida, foram investigadas as possíveis alternativas já propostas, identificando não somente as proeminentes, mas também as que foram deixadas ao longo do caminho, questionando-se ainda: que atores sobressaíram na construção das alternativas? De que forma foi construída a proposta que veio a se tornar proeminente na agenda?

A terceira variável independente, o fluxo do processo político, foi incorporada ao estudo buscando-se avaliar momentos do processo político em que houve proeminência para o tema da universalização da banda larga. Objetivou-se entender o contexto político-institucional que favoreceu a incorporação do tema à agenda de universalização de telecomunicações. Também foram avaliados os grupos de pressão presentes, a forma como o tema foi incorporado por diferentes jurisdições do Poder Executivo, como foi tratado no Congresso, que influência exerceu a opinião pública na condução desse assunto.

Duas outras variáveis independentes também já apontadas no esquema surgem na formação da agenda. Elas são configuradas como fenômeno interveniente e ao menos uma delas é condição para a ocorrência da variável dependente: a abertura da janela de políticas públicas. Foi importante compreender em que momento houve a junção dos três fluxos e de que forma isso se deu. O segundo fenômeno interveniente, que se soma ao primeiro, refere-se à ação do empreendedor de políticas públicas. Objetivou-se entender de que forma este atuou para que a oportunidade da janela fosse aproveitada, porém também buscando avaliar as outras situações em que ele não tenha prosperado.

2.3. Cortes Temporais – Seleção da Cadeia de Eventos

Ao longo de pouco mais de uma década do setor de telecomunicações privatizado, foram ocorrendo discussões e revisões relativas à universalização de telecomunicações, conforme será apresentado no histórico descrito no capítulo 3. Para análise da cadeia de eventos que compõem as condições antecedentes à formação da agenda de universalização da banda larga, foram selecionados quatro momentos que representam os marcos dessa discussão e que serão detalhados nas seções 3.1 a 3.4.

A escolha se deu em função de serem neles que o debate sobre universalização da telefonia fixa cedeu seu lugar de destaque ao debate sobre acesso à internet e obrigações de universalização relativas à banda larga.

Os eventos são os a seguir expostos:

- Nos anos de 2003/04, a tentativa de criação do Serviço de Comunicações Digitais;
- No ano de 2006, a publicação do estudo Brasil em 3 Tempos pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;
- Nos anos de 2007/08, a troca de obrigações de universalização no âmbito do Plano Geral de Metas para a Universalização das Telecomunicações;
- No ano de 2009, o comando do Presidente para a elaboração de um plano nacional de banda larga.

2.4. Forma de Coleta dos Dados

Kingdon desenvolveu sua pesquisa apoiando-se fortemente em entrevistas e análise documental sobre os casos estudados. Essa também foi a estratégia desse trabalho: foi desenvolvido, essencialmente, por meio de narrativa cronológica dos fatos, desde a discussão da universalização de telecomunicações a partir da Exposição de Motivos da Lei Geral de Telecomunicações até o momento atual. A narrativa se apoiou em dados coletados

dessas duas formas utilizadas pelo autor – entrevistas e análise documental.

Uma das principais fontes de dados foi a decorrente da realização de entrevistas semi-estruturadas com sete atores importantes no processo em análise. A escolha dos entrevistados se deu em função de seu envolvimento com o tema. Todos eles foram, alguns ainda são, membros do governo federal envolvidos diretamente com um ou mais de um evento dos 4 pesquisados. Tais atores detêm informações decorrentes de sua participação nas discussões e nem todas estão sistematizadas em documentos arquivados pelo governo. Seis das sete entrevistas foram realizadas em Brasília, a maioria delas no local de trabalho dos entrevistados. Elas foram gravadas em áudio com autorização dos entrevistados e os arquivos disponibilizados ao professor orientador. Uma entrevista foi realizada por e-mail, em função da impossibilidade de um encontro presencial com o entrevistado. A falta de tempo hábil para submissão do trabalho aos entrevistados impediu a divulgação de seus nomes. Quanto ao perfil dos entrevistados, é importante mencionar que quatro deles são, atualmente, integrantes do governo federal e ocupam posições no primeiro e segundo escalões na administração direta e indireta. Dois entrevistados já ocuparam cargos no governo federal, em primeiro e segundo escalão, e hoje estão na iniciativa privada. Um entrevistado ocupa posição de assessoramento na administração direta.

Tendo em vista que as entrevistas são a parte mais importante da pesquisa realizada, é importante ainda enfatizar, quanto aos entrevistados, que todos eles tinham condições de fornecer informações, relatos fidedignos e avaliações a respeito dos eventos pesquisados, seja por terem participado ativamente de alguns deles, seja por terem estado como observadores em posição privilegiada em outros.

Para cada ator, dada a sua participação nas discussões, foi desenvolvido um roteiro de entrevista próprio, estruturado a partir do meu conhecimento prévio a respeito do envolvimento do entrevistado em determinado evento da cadeia pesquisada. No Apêndice A, estão apresentadas as principais questões do roteiro. Suas adaptações para cada entrevistado serão omitidas da pesquisa a fim de preservar a identidade dos entrevistados, mas foram disponibilizadas ao professor orientador.

Para tratamento das informações coletadas nas entrevistas, foi desenvolvido um quadro esquemático que buscou cruzar, para cada um dos quatro eventos, as variáveis exploradas e a forma como os temas foram abordados pelos atores entrevistados.

Quanto à análise documental, além das fontes citadas por Kingdon – imprensa, discursos – a construção da política de telecomunicações no Brasil desde a privatização está fundada na realização de audiências públicas, consultas públicas, precedidas de instruções processuais com pareceres de áreas técnicas, votos de conselheiros e troca de documentos oficiais entre órgãos públicos, e estes foram pesquisados, porém de forma não exaustiva.

Adicionalmente, foram pesquisados os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Tribunal de Contas da União, em especial os relatórios que motivaram dois acórdãos sobre universalização de telecomunicações (Acórdãos 1.107/03 e 2.148/05).

3. As Condições Antecedentes

Esse capítulo busca sistematizar as condições antecedentes, nos termos propostos por Evera. A condição inicial será apresentada na primeira seção. Para efeitos do trabalho, essa condição inicial se refere à política de universalização das telecomunicações desde a privatização do setor no Brasil, em 1997. Em seguida, serão descritos os 4 eventos que compõem a cadeia de episódios pesquisada.

3.1. Política de Universalização de Telecomunicações

No que se refere à universalização dos serviços de telecomunicações, já na Exposição de Motivos (EM) que encaminhava ao Congresso o Projeto de Lei que regeria o setor, estavam construídas algumas visões. Foram listados os objetivos da reforma que, conforme texto, podiam ser sintetizados em duas grandes dimensões: “a introdução da competição na exploração dos serviços e a universalização do acesso aos serviços básicos” (EM, 1996, p. 15). Mais adiante é abordado:

A ideia da universalização do acesso contempla duas situações genéricas:

- serviços de telecomunicações individuais, com níveis de qualidade aceitáveis, devem ser fornecidos, a tarifas comercialmente razoáveis, dentro de um prazo razoável, a qualquer pessoa ou organização que os requisitar;
- outras formas de acesso a serviços de telecomunicações devem ser fornecidas, em localizações geográficas convenientes, a tarifas acessíveis, àquelas pessoas que não tiverem condições econômicas de pagar tarifas comercialmente razoáveis por serviços individuais.

(...)

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

adaptadas às condições de cada momento.

(...)

Em outro momento, metas adicionais poderiam ser estabelecidas, como por exemplo a disponibilização, a todas as escolas e bibliotecas públicas, de acessos à Internet, e o acesso, a redes de faixa larga, de hospitais públicos e centros de saúde, de maneira a tornar disponível, nessas instituições, as facilidades proporcionadas pela moderna tecnologia de comunicações. (EM, *op cit*, p. 18-20).

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), dessa maneira, incorpora o conceito de universalização dos serviços, iniciando por estabelecer que os serviços prestados no regime público devem comportar obrigações de universalização e continuidade (art. 63). Ademais, dispõe que “comportarão prestação no regime público as modalidades de interesse coletivo, cuja existência, universalização e continuidade a própria União se comprometa a assegurar” (art. 64).

Sob o aspecto dos regimes de prestação – se regime público ou privado –, é importante fazer um comentário quanto ao modelo de exploração de telecomunicações brasileiro: a única modalidade de prestação de serviços que atualmente está abarcada pelo regime público se refere à telefonia fixa; os demais serviços (telefonia celular, tráfego de dados em alta velocidade, TV a cabo, entre outros) são apenas prestados no regime privado e, para o regime privado, não se aplica o conceito de universalização estabelecido na LGT. Por outro lado, a fim de se garantir que a universalização se estendesse para outros serviços em virtude de evolução tecnológica, existe na LGT um dispositivo garantidor de que outros serviços de interesse coletivo considerados essenciais não sejam deixados à exploração unicamente em regime privado (art. 65, § 1º), sendo do Poder Executivo a competência para instituir ou eliminar serviços no regime público.

Quanto às obrigações de universalização, adstritas ao regime público, a LGT estabeleceu um conceito no art. 79:

Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de

qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem com as destinadas a permitir a universalização de serviços de telecomunicações em serviços essenciais de interesse público.

Para o cumprimento de tal objetivo, a Lei estabelece que as obrigações serão estabelecidas conforme metas periódicas¹⁹ por meio de um Plano aprovado por Decreto do Poder Executivo²⁰. Os custos para atingimento das metas devem ser suportados pelas prestadoras de serviços de telecomunicações e, caso se prove a inviabilidade econômico-financeira, um fundo seria instituído para garantir recursos complementares para financiamento de tais metas.

É nesse contexto em que é instituído o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – Fust, nos termos da Lei n.º 9.998/2000, que, em seu art. 1º, reforçava o objetivo de sua criação:

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

A Lei que instituiu o Fundo atribuiu ao Ministério das Comunicações a função de estabelecer diretrizes, programas e ações para aplicação dos recursos do Fundo, cabendo à Anatel a execução. O Fust, entretanto, desde a sua instituição, acumulou bilhões de Reais, tendo tido apenas um projeto executado, para fornecimento de telefonia fixa a instituições de apoio a deficientes. Dados do Relatório de Gestão do Fust de 2009 revelam a inexpressividade da execução do Fundo: em 2009, foram empenhados R\$ 787,7 mil, e a

¹⁹ As metas são estabelecidas no Plano Geral de Metas para a Universalização da Telefonia Fixa – PGMU. Em função de revisões das metas de universalização, o primeiro PGMU teve sua vigência entre 1998 e 2005, o segundo, ainda em vigor, teve início em 2006 e terminará no final de 2010. A partir de 2011, um novo plano, já submetido à consulta pública, passará a vigorar.

²⁰ O trâmite para aprovação do PGMU envolve, i) consulta pública realizada pela Anatel; ii) apreciação da proposta da Agência pelo Conselho Consultivo; iii) encaminhamento da proposta ao Ministério das Comunicações; iv) envio da proposta final deste Ministério ao Presidente da República para a edição do Decreto aprovando o Plano.

arrecadação acumulou R\$ 1,4 bilhão. Ainda segundo o Relatório, o Fundo contava, em dezembro de 2009, com um saldo acumulado de R\$ 8,6 bilhões. Um dos argumentos correntes para a baixa execução orçamentária faz referência à restrição legal que impossibilita a aplicação do Fust em serviços prestados no regime privado, ou seja, a telefonia fixa é o único serviço passível de universalização com esses recursos. Ao longo do tempo, diversos projetos de lei tramitaram no Congresso Nacional objetivando alterar a legislação do Fundo. Um dos mais debatidos ainda tramita: o PL 1.481/2007, de autoria do Senador Aloizio Mercadante, originalmente propunha a liberação dos recursos do Fundo para internet nas escolas. Ele foi bastante ampliado ao longo dos debates e, atualmente está em discussão na Câmara dos Deputados.

Sob as diretrizes desse marco normativo, o governo brasileiro, a partir de 1997, deu início a um importante processo de universalização da telefonia fixa, conforme demonstram os dados consolidados pela Anatel.

O número de acessos de telefonia fixa (individuais e coletivos) instalados passou de 18,8 milhões em 1997 para 41,5 milhões em 2009. A planta de telefones públicos saiu de um patamar de 500 mil telefones para 1,1 milhão. Atualmente, toda localidade com mais de cem habitantes tem direito a um telefone público e toda localidade com mais de trezentos habitantes tem direito à instalação de terminais individuais de acesso à telefonia fixa. Ao final de 2009, o Brasil possuía cerca de 37 mil localidades atendidas com este serviço (Anatel, 2009)²¹.

É nesse contexto que são introduzidos debates sobre a necessidade ou não de se promover a universalização de outros serviços para além da telefonia fixa, para além da voz.

A seguir, serão expostos os 4 eventos, por ordem cronológica, que compõem o

²¹ É importante, por outro lado, fazer uma ressalva quanto à capacidade de pagamento (*affordability*): no Brasil, em que pese o serviço ter se expandido em praticamente todo o território nacional, muitos domicílios não têm acesso à telefonia individual em função das tarifas elevadas. Uma tentativa de minimizar esse problema foi pensada no bojo do segundo PGMU, que passou a vigorar em 2006. Dentre as metas de universalização estabelecidas, foi aprovado o Acesso Individual Classe Especial que, em função da forma como sua regulamentação foi aprovada, não logrou êxito e ainda existe uma gama de pessoas à margem no processo de universalização da telefonia fixa.

histórico pesquisado neste trabalho referente à universalização do acesso à internet em banda larga.

| Evento | Período de Ocorrência | Principais Atores Envolvidos | Descrição Sucinta |
|--|-----------------------|--|---|
| Evento 1 – Proposta de Criação do Serviço de Comunicações Digitais | 2003/2004 | <ul style="list-style-type: none"> • Ministério das Comunicações • Anatel • Tribunal de Contas da União | <p>O primeiro projeto proposto para aplicação dos recursos do Fust objetivava levar internet em banda larga para as escolas. O TCU alegava empecilho de se aplicar Fust em serviços prestados em regime privado. A solução encontrada foi propor a criação de um novo serviço em regime público, por meio do qual fosse provida a banda larga. A partir disso, origina-se o debate sobre a criação do Serviço de Comunicações Digitais.</p> |

Quadro 2 – Síntese dos Eventos Pesquisados
Elaboração própria.

continua

| Evento | Período de Ocorrência | Principais Atores Envolvidos | Descrição Sucinta |
|-----------------------------------|-----------------------|--|--|
| Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos | 2004/2006 | <ul style="list-style-type: none"> • Presidência da República • Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica • Núcleo de Assuntos Estratégicos • Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão • Casa Civil | <p>O Núcleo de Assuntos Estratégicos recebeu do Presidente da República a incumbência de elaborar um planejamento de longo prazo identificando os temas estratégicos e propostas de políticas públicas para esses temas. Um tema que apareceu fortemente foi a educação básica e, nesse contexto, discutiu-se a necessidade da infraestrutura de banda larga como ferramenta para essa política.</p> |

Quadro 2 – Síntese dos Eventos Pesquisados
Elaboração própria.

continua

| Evento | Período de Ocorrência | Principais Atores Envolvidos | Descrição Sucinta |
|--|-----------------------|---|--|
| Evento 3 – Trocas de Metas de Universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas | 2007/2008 | <ul style="list-style-type: none"> • Presidência da República • Casa Civil • Ministério das Comunicações • Anatel • Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão • Ministério da Educação | <p>Uma das metas de universalização de telecomunicações atribuída às prestadoras no PGMU em vigor no período 2006-2010 referia-se aos Postos de Serviços de Telecomunicações, que deveriam ser implantados em todos os municípios, com 4 telefones públicos e 4 computadores com acesso discado à internet. Acreditando que tal meta estava ultrapassada em função do avanço tecnológico, o governo negociou com as prestadoras a sua substituição pela obrigação de implantar infraestrutura de banda larga em todos os municípios do país. Em contrapartida, as prestadoras se comprometeram também a implantar internet em todas as escolas públicas urbanas do país.</p> |

Quadro 2 – Síntese dos Eventos Pesquisados
Elaboração própria.

continua

| Evento | Período de Ocorrência | Principais Atores Envolvidos | Descrição Sucinta |
|---|-----------------------|---|---|
| Evento 4 – Programa Nacional de Banda Larga | 2009/2010 | <ul style="list-style-type: none"> • Presidência da República • Casa Civil • Ministério das Comunicações • Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | Em 2009, o Presidente da República convoca uma reunião interministerial e decide constituir um grupo de trabalho, que seria responsável pela elaboração de um plano nacional de banda larga. O grupo de trabalho esteve reunido de setembro de 2009 a maio de 2010, quando foi anunciado pelo Presidente o Programa Nacional de Banda Larga, gerenciado por um Comitê Executivo instituído no âmbito da Casa Civil. |

Quadro 2 – Síntese dos Eventos Pesquisados
Elaboração própria.

3.2. Evento 1 – Proposta de Criação do Serviço de Comunicações Digitais

O debate sobre a ampliação do conceito de serviço universal para abarcar tráfego de dados remonta à primeira tentativa de aplicação dos recursos do Fust, em 2001.

Naquele ano, foram aprovados os primeiro planos de metas de universalização (Decretos n.º 3.753 e 3.754, ambos de 19 de fevereiro de 2001) com objetivo de “implantação, disponibilidade e manutenção de acessos e equipamentos terminais, para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, dentro do conceito de Laboratório Informatizado” voltado para o ensino profissionalizante e ensino médio.

Contudo, ao tentar implementar os referidos Planos, o edital de licitação que havia sido publicado pela Anatel com o objetivo de selecionar a prestadora de serviços de

telecomunicações que os implantaria teve sua legalidade questionada e foi anulado pela própria Agência. O questionamento fazia referência ao fato de que a especificação de equipamentos e softwares atinentes aos Planos estaria direcionada a um produto específico, o que feria princípios relativos ao procedimento licitatório.

Em seguida, o Ministério das Comunicações, à época sob a gestão do Ministro Miro Teixeira, formulou consulta ao Tribunal de Contas da União acerca de questões englobadas na discussão de anulação do edital, tendo o Tribunal se pronunciado alegando inviabilidade jurídica de se despender recursos do Fust com expansão de quaisquer outros serviços de telecomunicações que não a telefonia fixa, na medida em que somente esta estava vinculada ao regime público de prestação, sendo a única modalidade sujeita a obrigações de universalização e, portanto, a única passível de financiamento com recursos do Fundo (Acórdão 1.107/2003). Propunha como alternativa para levar acesso à internet nas escolas a instituição de um novo serviço, prestado no regime público, portanto sujeito às obrigações de universalização. Citando trecho do Acórdão:

9.2. esclarecer a Sua Excelência o Ministro de Estado das Comunicações que a hipótese de contratação pelo Poder Executivo, com recursos do Fust, dos seguintes objetos:

Objeto 1 - Contratação da empresa que irá implantar, manter e operar o serviço de acesso para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde. Este serviço deverá ser composto de (1) provimento de conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais com os provedores de acesso a redes digitais de informação e à Internet; (2) provimento de acesso a redes digitais de informações e à Internet; (3) provimento de equipamentos terminais para operação do serviço e respectivos softwares que o viabilizem; (4) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados;

Objeto 2 - Contratação da empresa que irá implantar, manter e operar o serviço de acesso para utilização de serviços de redes digitais de informação destinadas ao acesso público, inclusive da Internet, a estabelecimentos de ensino, bibliotecas e instituições de saúde. Este serviço deverá ser composto de (1)

provimento de conexão em banda larga nas interligações dos equipamentos terminais, já possuídos pelos usuários, com os provedores de acesso a redes digitais de informação e à Internet; (2) provimento de acesso a redes digitais de informação e à Internet; (3) administração e operação dos sistemas e dos serviços disponibilizados;

9.2.1. implica a outorga de concessões pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, de uma nova modalidade de serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, aplicando-se, portanto, a Lei nº 9.472/1997, consoante estabelecido nos seus arts. 89 e 210²²; (TCU, 2003)

A fim de alcançar o objetivo de universalizar o acesso à internet em banda larga nas escolas, deu-se início, na Anatel, à discussão para a instituição do novo serviço, que veio a ser denominado Serviço de Comunicações Digitais. É importante ressaltar que a instituição desse novo serviço não teve origem em nenhuma orientação formal do Ministério das Comunicações, conforme aponta o Relatório de Auditoria do TCU. Conclui o mencionado relatório:

A Anatel, a partir da resposta à Consulta formulada pelo MC ao TCU, já havia optado por adotar as medidas necessárias à criação de um novo serviço de telecomunicações a ser prestado em regime público, denominado Serviço de Comunicações Digitais – SCD, sem qualquer orientação formal do Ministério das Comunicações nesse sentido. (TCU, 2005)

Para viabilização da instituição desse novo serviço, a Anatel chegou a realizar experimentos técnicos, projetos pilotos, seguidos de consultas e audiências públicas sobre minutas de novas regulamentações, nas quais foram discutidas a divisão do país para concessão das outorgas.

Tais propostas de regulamentação foram, em 2004, encaminhadas ao Ministério das Comunicações a quem cabia submeter à aprovação do Presidente da República para edição dos decretos. Depois de recebidas as propostas, o Ministério das Comunicações devolveu o processo para Anatel solicitando estudos adicionais, que nunca foram apresentados.

²² Grifos meus.

Tacitamente, foi abandonada a proposta de instituição do novo serviço.

3.3. Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos

Antes de passar à descrição do evento, é importante enfatizar uma peculiaridade: dentre os 4, ele é o único que não tem a regulação de telecomunicações como o cerne da questão. As telecomunicações são inseridas no debate de maneira tangencial, o que não diminui a importância dele para a formação da agenda, como se verá na discussão de resultados a ser feita no capítulo 5.

O Núcleo de Assuntos Estratégicos, em 2004, era parte da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, no âmbito da estrutura da Presidência da República e tinha entre suas principais atribuições articular a busca de informações, análise e prospecção de temas aos quais o governo atribuísse caráter estratégico.

O Projeto Brasil 3 Tempos foi então desenvolvido sob essa perspectiva. Considerava três espaços de tempo: 2007, 2015 e 2022, que representavam, respectivamente, as metas para o início de um novo governo, o alcance dos Objetivos do Milênio em 2015 e, em 2022, a comemoração dos 200 anos de independência do país. Conforme detalhado na Apresentação do primeiro caderno,

O Brasil 3 Tempos tem por finalidade: definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo que possam levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado brasileiros acerca de valores, caminhos e soluções para a conquista desses objetivos estratégicos; e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica dos objetivos nacionais de longo prazo. Por meio deste projeto, busca-se propor, no médio prazo, um cenário positivo para o Brasil, como sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participante dos processos decisórios internacionais. (NAE, 2004, p. 5)

O Projeto teve início por meio de um diagnóstico, elegendo algumas dimensões para foco: institucional, econômica, sociocultural, territorial, do conhecimento, ambiental e

global (NAE, 2004, p. 17). Na dimensão do conhecimento, estava apontada a necessidade de universalização do acesso à informação (NAE, 2004, p. 19).

Em 2007, foi concluído um caderno NAE específico sobre inclusão digital, no âmbito do Eixo Estruturante Social. Logo no início do documento, foram expostas a missão, ação e desdobramentos no que tange à inclusão digital:

Missão: criar as bases da sociedade do conhecimento.

Ação: até 2015, criar as bases da sociedade conhecimento, com um sistema de aprendizado contínuo que disponha de um backbone nacional, estruturado sobre uma empresa brasileira de capital misto, que garanta a evolução da conexão digital em banda larga na fronteira tecnológica mundial; universalizar a educação básica de qualidade (pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e profissionalizante), realizando a inclusão digital das escolas públicas; e ampliar o sistema de ensino superior para incluir cerca de 35% da população brasileira na faixa etária adequada, com o uso intensivo da internet. Até 2022, aumentar esse percentual para 40%.

Desdobramentos: possibilitar a universalização da educação básica e superior com qualidade; possibilitar a criação de um sistema que qualifique todos os indivíduos e organizações e permita sua inserção no novo sistema produtivo mundial; criar uma infra-estrutura que possa sustentar no futuro, o intenso fluxo de informações da sociedade do conhecimento. (NAE, 2007, p.5-6)

Ao apresentar as ações, como exposto, o documento do NAE abordou o tema da banda larga sob o enfoque da disponibilidade de um “*backbone* nacional, estruturado sobre uma empresa brasileira de capital misto”²³. A esse *backbone* nacional era atribuído papel precípua no avanço da qualidade do ensino do país e, além disso, na consolidação das bases para o futuro do país com vistas à sua inserção na sociedade do conhecimento.

No mesmo estudo, já se apontava:

²³O *backbone*, ou espinha dorsal, é o termo utilizado para designar a rede principal de transporte de dados em alta velocidade, que deve se ramificar em *backhaul*, antes de atingir a terceira e última infraestrutura – a da última milha – que, de fato, representa o acesso do usuário final ao serviço de telecomunicações em banda larga.

A constatação da inadequabilidade do atual modelo de telecomunicações brasileiro para enfrentar o desafio da convergência tecnológica é agravada pela impossibilidade de universalizar os benefícios da inclusão digital para amplo segmento da população, que está fora dos parâmetros de mercado. (NAE, 2007, p. 11)

Tais constatações quanto ao modelo se deviam, segundo o documento, muito em função do avanço tecnológico e, de outro lado, à vinculação das obrigações de universalização e da aplicação dos recursos do Fust em apenas uma opção tecnológica – a telefonia fixa.

A conclusão que à época da elaboração do estudo já se chegava era de que a inclusão digital não seria exitosa sem que houvesse participação pública, fosse em função de desigualdades de renda que inviabilizavam o acesso de uma parcela da população aos serviços de telecomunicações, mas também em função da desigualdade regional e localização geográfica da população: segundo dados apontados pelo estudo, menos de 3 mil municípios dispunham de conexão IP e menos de 300 possuíam esse serviço em banda larga em 2007 (NAE, 2007, p. 12).

O estudo concluía pela necessidade de parceria entre o setor público e privado a fim de estimular o desenvolvimento das redes de telecomunicações para além da telefonia fixa, destacando que o modelo de telecomunicações, para fazer frente à exclusão e desigualdades então constatadas, deveria possibilitar a coexistência de duas lógicas distintas: uma de mercado, nas áreas e para os usuários em que a prestação de serviços de telecomunicações possuísse equilíbrio econômico-financeiro e outra que contemplasse o segmento marginalizado da população, com necessária atuação do poder público (NAE, 2007, p. 17).

Na terceira parte do estudo, foram apresentadas as dimensões para inclusão digital nas escolas públicas. Tais dimensões foram agregadas em “macro-funções” de um sistema. Uma das macro-funções referia-se à conexão à internet para as escolas públicas²⁴.

²⁴ Para as demais macro-funções do sistema, consultar NAE, 2007, p. 19.

Ao detalhar como a conexão à internet poderia ser viabilizada, novamente o estudo apresentou a ideia de uma empresa de capital misto para construção do *backbone* nacional, ao passo que a última milha, ou o acesso para o usuário final, seria prestado pelas empresas privadas.

A gestão do backbone nacional seria atribuída a uma empresa de capital misto, cujo modelo poderá ser o de uma Empresa de Propósito Específico, conforme previsto na Lei de Inovação. Essa empresa, com representação do Governo Federal e de empresas privadas, prestaria serviços de conexão a todos os municípios brasileiros.

A prestação dos serviços aos usuários, denominada Última Milha, seria de atribuição privada, orientada de acordo com a política do MC e selecionada, caso a caso, pela Anatel. (NAE, 2007, p. 42)

3.4. Evento 3 – Trocas de Metas de Universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas

Em julho de 2007, a universalização da banda larga voltou a ser discutida, desta vez sem envolver a aplicação do Fust, mas por meio da revisão de obrigações de universalização atribuídas às prestadoras, processo que ficou conhecido como “troca de metas de universalização”.

No âmbito do PGMU 2006-2010, havia uma obrigação de as prestadoras implantarem “postos de serviços de telecomunicações” (PST) em todos os municípios brasileiros. Os PST eram constituídos de quatro telefones públicos, um aparelho de fax e quatro computadores com acesso discado à internet por meio da telefonia fixa. O Ministério das Comunicações entendeu que, em virtude de avanços tecnológicos, era preciso reavaliar a pertinência de tal obrigação. Propôs que a Anatel desenvolvesse estudos técnicos que analisassem a possibilidade de substituição da meta dos PST por obrigação de implantar infraestrutura de suporte à banda larga, o chamado *backhaul*.

Tais estudos foram realizados e o tema foi levado, pelo Ministério das

Comunicações, à discussão junto da Casa Civil. Ao ser levado à Casa Civil, ocasionou o ressurgimento do debate sobre se ter ou não uma empresa estatal que operasse fibras óticas e provesse banda larga. A troca de metas de universalização era vista como oportunidade, por setores do governo, de ampliar a cobertura de rede para banda larga e entregar uma parte dessa rede à operação estatal.

As operadoras de telecomunicações, preocupadas com essa hipótese de o governo explorar serviços de telecomunicações diretamente, defendiam que a elas deveria ser atribuído o papel de levar banda larga a todo o país. Um grupo do governo, por outro lado, defendia a reativação da Telebrás, tema que se transformou, naquele momento, em moeda de troca para a negociação da extensão e magnitude da nova obrigação que as operadoras deveriam cumprir.

O que se entendia relevante para o governo era que as escolas públicas fossem conectadas à internet. Questões jurídicas e regulatórias, contudo, trouxeram obstáculos à proposta. A conexão das escolas à internet, na medida em que se tratava de um serviço não pertencente ao Contrato de Concessão (que se referia à telefonia fixa, exclusivamente), não poderia ser inserida no PGMU. Por outro lado, o governo somente abriria mão da obrigação de PST se a revisão da meta se revertesse em algum benefício direto em termos de conexão em banda larga, ou seja, não era interesse trocar o PST por infraestrutura de rede apenas, sem a prestação do serviço ao usuário final.

Quando as argumentações técnicas e as análises econômico-financeiras se esgotaram, a Ministra-Chefe da Casa Civil assumiu para si a função de negociar a revisão da meta junto às prestadoras, com participação de um grupo de governo que incluía Ministério das Comunicações, Anatel, Ministério da Educação e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Depois de pouco mais de seis meses de estudos e negociações, foi feito um acordo com as operadoras para viabilização da troca de obrigações.

No PGMU – plano específico de universalização da telefonia fixa – foi adicionada uma obrigação de implantação de infraestrutura de suporte à banda larga (*backhaul*) em

todos os municípios brasileiros até 2010.

Como contrapartida das operadoras, e essa se tornou a parte mais importante do projeto, viabilizada pelas negociações conduzidas pela Casa Civil, ficou estabelecido que elas deveriam, até 2010, levar conexão à internet em banda larga a todas as escolas públicas urbanas do país, e fornecer o serviço gratuitamente até o ano de 2025. Assim foi instituído o Plano Banda Larga nas Escolas.

3.5. Evento 4 – Programa Nacional de Banda Larga

No segundo semestre de 2009, após uma reunião interministerial com o Presidente Lula, foi constituído um grupo de trabalho para construção de um plano nacional de banda larga.

O anúncio pelo governo das intenções de construção do plano foi feito em evento especializado de telecomunicações, organizado pela Telebrasil²⁵. Essa entidade organiza um evento anual que congrega executivos de postos importantes das operadoras de telecomunicações, da indústria de TIC e representantes do governo de diferentes níveis hierárquicos, inclusive ministros e membros do Conselho Diretor da Anatel. Em 2009, o evento ocorreu em Guarujá, com o tema “Projeto Nacional de Banda Larga”. Nessa oportunidade, representantes do governo federal anunciaram que estariam trabalhando na construção de um plano.

Depois de apresentados os dados gerais de diagnóstico da situação da banda larga no Brasil e mencionadas algumas questões do setor de telecomunicações, um representante do governo, Cezar Alvarez, assessor do Presidente Lula, afirmou que havia um comando do Presidente para, em um grupo de trabalho interministerial, construir um plano nacional de banda larga. Foi também anunciado que a construção do plano contaria com a participação de outros atores, para além do governo federal.

²⁵ A TELEBRASIL – Associação Brasileira de Telecomunicações é uma Entidade Civil de caráter privado (do tipo Associação), de âmbito nacional e sem finalidades lucrativas, cuja missão é congregar os setores oficial e privado das telecomunicações brasileiras visando a defesa de seus interesses e o seu desenvolvimento. A atuação da TELEBRASIL está direcionada a todas as pessoas geradoras e usuários dos serviços e produtos de telecomunicações. (texto disponível em <http://www.telebrasil.org.br/associacao/index.asp?m=quemsomos.htm>. Acesso em 19/07/2010, às 21h47min)

À essa época, diversos países, dentre eles Estados Unidos, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Japão, membros da Comunidades Europeia, estavam também em processo de construção de seus planos para massificação da banda larga. Tais planos, inclusive, eram parte, em muitos casos, dos pacotes econômicos para superação da crise econômica mundial.

Desde setembro de 2009, um grupo de trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República foi instituído e teve início a discussão do Plano. Em maio de 2010, o Plano foi lançado, após aprovação em decreto do Presidente da República.

Dentre as ações contempladas no Plano, a que mais chamou a atenção foi a reativação da Telebrás para construção de uma rede pública de transmissão de dados em alta velocidade. Mas o Plano também abarcou medidas regulatórias.

O objetivo do Plano, conforme anunciado, é:

Massificar o acesso à Internet em banda larga no Brasil para os cidadãos, instituições do governo, entidades da sociedade civil e empresas, de modo a promover oportunidades, desconcentrar renda e incorporar os cidadãos hoje excluídos desse serviço. (Presidência da República, maio de 2010)

No mesmo Decreto que aprovou o Programa (Decreto nº 7.175, de 12/05/2010), foi criado um Comitê Gestor para cuidar da execução do Plano, sob a coordenação da Casa Civil e secretaria executiva do Gabinete Pessoal do Presidente da República. As atribuições do Comitê abarcam a definição de ações, metas e prioridades para o Programa, a fixação de definições técnicas referentes ao acesso em banda larga para efeitos do Programa, e o acompanhamento da execução, com elaboração de relatório anual.

Dentre os órgãos do governo federal integrantes do referido Comitê, figuram: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Ministério das Comunicações, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Exterior, Ministério da Saúde e Ministério da Fazenda. A Casa Civil assumiu formalmente, a partir de então, centralidade no Programa Nacional de Banda Larga. Ao Ministério das Comunicações, em princípio o titular do tema, restou a coordenação de um grupo temático dentre os 4 instituídos dentro do Comitê²⁶, o Grupo Temático Infraestrutura e Serviços de Telecomunicações.

Antes de se passar ao próximo capítulo, no qual serão discutidos os 4 eventos à luz do marco teórico, à guisa de sistematização, apresenta-se um quadro resumo dos eventos pesquisados:

| Evento | Período de Ocorrência | Principais Resultados |
|--|-----------------------|---|
| Evento 1 – Proposta de Criação do Serviço de Comunicações Digitais | 2003/2004 | Abandono tácito da proposta, coincidente com o momento da troca do Ministro das Comunicações |
| Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos | 2004/2006 | Entrega dos resultados do estudo ao Presidente da República e continuidade das avaliações sobre a rede da Eletronet |
| Evento 3 – Trocas de Metas de Universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas | 2007/2008 | Novas metas de universalização foram impostas às operadoras, foi instituído o Programa Banda Larga nas Escolas |
| Evento 4 – Programa Nacional de Banda Larga | 2009/2010 | Aprovado o Programa Nacional de Banda Larga, coordenado por um Comitê instituído no âmbito da Casa Civil |

Quadro 3 – Síntese dos Resultados dos Eventos Pesquisados
Elaboração própria.

²⁶ Grupos Temáticos instituídos; Infraestrutura e Serviços de Telecomunicações, coordenado pelo Ministério das Comunicações; Aplicações, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Conteúdo, coordenado conjuntamente pelos Ministérios da Cultura e da Educação; e Política Industrial, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, coordenado conjuntamente pelos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia.

Como se pôde perceber a partir dos relatos, o evento 1 foi o único abandonado antes de surtir qualquer efeito. Foi também o único que não chegou ao Presidente da República. Em todos os outros eventos, o Presidente, em uns mais, em outros menos, acompanhou o debate de forma direta ou por meio de sua assessoria direta.

O evento 2 teve grande influência no debate da banda larga, a despeito de o seu resultado ter sido um estudo multissetorial entregue ao Presidente da República. Na sessão que tratava da política educacional, abordou-se o tema da banda larga e, desde então, esse assunto passou a chamar a atenção do governo federal.

O evento 3 possuía um corte bastante específico: substituir uma meta de universalização tida por tecnologicamente defasada. A troca de PST por *backhaul*, ao ser discutida no âmbito da Casa Civil, ganhou também, assim como o evento 2, dimensões maiores do que as originalmente imaginadas e, em decorrência desse debate, foi instituído o Programa Banda Larga nas Escolas.

Já o evento 4 vem concluir o ciclo de formação da agenda de universalização da banda larga, momento no qual o Presidente da República instituiu um grupo de trabalho interministerial para a construção de um plano, que foi anunciado em maio de 2010, o Programa Nacional de Banda Larga.

4. Formação da Agenda de Universalização da Banda Larga – Aplicação do Modelo de Kingdon

Essa seção apresentará a formação da agenda do Programa Nacional de Banda Larga sob a perspectiva do modelo desenvolvido por Kingdon, ou seja, buscará expor os três fluxos apresentados no modelo teórico – problemas, alternativas de políticas públicas e processo político –, objetivando entender, por fim, em que momento e de que forma foi aberta a janela de política pública que propiciou a constituição dessa agenda no governo federal.

Expostos os eventos de maneira cronológica, passar-se-á a desenvolver a análise da formação da agenda sob o ponto de vista dos múltiplos fluxos. Ou seja, de agora em diante, a perspectiva cronológica cede lugar a uma análise que toma por partida as teorias relacionadas ao *garbage can*, o que significa dizer que não se pode verificar na formação da agenda de universalização da banda larga uma sequência que siga à lógica do diagnóstico, prévio à construção de alternativas permeada por um processo político. Os três fluxos apresentados ocorreram de maneira paralela, por vezes independente.

4.1. Fluxo dos Problemas

Ao ter sido abordado o primeiro evento – tentativa de criação do Serviço de Comunicações Digitais – não houve, segundo os entrevistados, diagnóstico de problemas relacionados à banda larga. A grande questão era a introdução de uma nova ferramenta à política educacional, qual seja, a internet em banda larga.

No que se refere ao segundo evento pesquisado – elaboração do Brasil 3 Tempos – o entrevistado 2 apontou que, nessa época, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão reconhecia como problema o custo elevado do governo com serviços de acesso à rede de telecomunicações – internet e telefonia fixa. Uma análise econômico-financeira foi feita para se estimar quanto o governo federal gastava com acesso à internet e outros serviços de telecomunicações. Chegou-se à conclusão de que o custo de rede do governo era significativo.

O entrevistado 2 também informou que, sob a perspectiva do NAE, não havia leitura de problema relacionado propriamente à banda larga; a banda larga era apenas uma ferramenta na política de educação.

Essa visão foi também confirmada pelo entrevistado 7. Segundo ele, ao se construir o Projeto Brasil 3 Tempos, um dos temas que se destacou consideravelmente dentre os demais foi a educação. Pessoas de diferentes comunidades participaram da pesquisa inicial para desenvolvimento do projeto e a educação básica era vista como uma questão que o governo precisava equacionar. Não estava na discussão, dessa forma, o problema do acesso à banda larga.

Já no momento de ocorrência do terceiro evento – a troca de metas de universalização – o entrevistado 2 respondeu que uma das preocupações do governo federal nessa época era a de que muitas áreas do país ainda não possuíam acesso à banda larga. Mas o que foi ressaltado por este entrevistado guardou menos relação com o acesso à banda larga. A ênfase foi dada no fato de que o governo considerava haver um certo anacronismo nas metas de universalização impostas às operadoras de implantar os “postos de serviços de telecomunicações”. A questão maior era de que o objetivo do PGMU “estava velho, superado”.

Nessa mesma linha, o entrevistado 3 descreveu qual era a visão do Ministério das Comunicações a respeito dos postos de serviços de telecomunicações: na forma como foram pensados, com acesso à internet em banda estreita, seria “um projeto de inclusão digital muito tímido para o país”. Além disso, este entrevistado também apresentou um dado de acesso à banda larga desta época: aproximadamente 3.500 municípios do país não possuíam infraestrutura de acesso à banda larga.

O entrevistado 4 apontou um outro dado considerado pelo Ministério das Comunicações na troca de metas de universalização: o Brasil possuía mais de 30 mil localidades atendidas com telefonia fixa, mas que suportavam, no máximo, o serviço de voz, ou seja, nem mesmo a internet em conexão discada seria possível. Considerava-se, segundo o entrevistado 4, o posto de serviço de telecomunicações como um instrumento

falho de inclusão digital, com custo elevado, e com desvio de foco na imputação de obrigações às prestadoras que, dada a natureza dos PSTs, não guardavam relação mais direta com telecomunicações.

O entrevistado 5, também sem apontar outras fontes de preocupação ou diagnóstico que chamasse a atenção para o tema, reforçou a mesma visão de que o problema se referia à obsolescência dos postos de serviços de telecomunicações.

Quanto ao evento 4 – o comando do Presidente para construção do plano nacional de banda larga – o entrevistado 1 apontou alguns indicadores aos quais se prestava atenção no governo federal. Três vertentes do problema foram apontadas: o custo da internet em banda larga, a concentração geográfica, e a capacidade. Um discurso que virou corrente no governo, à essa época, segundo o entrevistado 1, foi o de que a banda larga no Brasil é “para poucos, cara, lenta e concentrada”. Essa constatação, segundo o entrevistado 1, foi possível a partir da coleta de indicadores do próprio setor privado, de fontes distintas, dentre os quais, no decorrer da entrevista, ele citou alguns: um dos dados apresentados de maneira comparativa com outros países (produzido pelo Barômetro Cisco) apontava: no Brasil, a cada 100 habitantes, havia apenas 5,3 assinantes de conexão à internet em banda larga. Outro indicador considerado era o referente a acesso à internet em banda larga nos domicílios (Comitê Gestor da Internet): 24% dos domicílios do país possuíam computadores, mas apenas 8,5% possuíam conexão à internet em banda larga. Em termos de concentração geográfica, o entrevistado apontou um outro indicador (Barômetro Cisco): 81% das conexões em banda larga do país estavam concentradas nas regiões Sudeste e Sul. Em termos de preço, ele citou um estudo da União Internacional de Telecomunicações o qual apontava que o Brasil está no *ranking* mundial como um dos países com maiores preços de serviços de telecomunicações, dentre eles, a conexão em banda larga. Ainda com base em dados comparativos, considerava-se que o Brasil tinha conexões à internet com capacidades bastante inferiores: segundo dados do Comitê Gestor da Internet, 44% das conexões domiciliares estavam abaixo dos 256 kbps.

Estudo do Ministério das Comunicações apresentado na época do evento 4, apontava que, ao se avaliar a penetração do serviço de conexão em banda larga *versus* PIB

per capita, dentre os países em desenvolvimento, o Brasil estava atrás do México, Chile e Argentina, como exemplo.

O entrevistado 2 voltou a mencionar o custo da rede governamental como um dos fatores que chamavam atenção ao problema da banda larga.

O entrevistado 4 apresentou outra perspectiva do problema: o fato de o setor de telecomunicações brasileiro ainda não ter sido alvo de um olhar integrado. O diagnóstico que, segundo este entrevistado, era feito a respeito do setor de telecomunicações era um cenário no qual “cada um só olha o seu mundo, a soma das partes ficar menor, o ecossistema está desorganizado”.

O entrevistado 6 apresentou uma outra leitura, essa que motivou a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), anteriormente NAE, a debater o tema em 2009: segundo ele, a grande questão a chamar a atenção da SAE era que o modelo institucional de telecomunicações no Brasil não favorecia o empreendedorismo. A discussão no âmbito da SAE era, dessa forma, centrada na avaliação de como aprimorar as liberdades – de consumidores e empreendedores – para que o setor de telecomunicações fosse revisto e o acesso às comunicações democratizado.

Por outro lado, ainda o entrevistado 6 fez uma importante ressalva: em sua visão, a leitura sobre a banda larga no Brasil, até o anúncio do Programa Nacional de Banda Larga, era bastante incipiente, o setor ainda estava, segundo sua visão, centrado nos temas relativos à telefonia. A respeito da banda larga, o entrevistado acredita que ainda não havia, inclusive dentre as entidades ligadas ao setor de telecomunicações, uma visão estratégica sobre a banda larga. Ele avalia:

“grande parte das pessoas que vivem o setor [de telecomunicações] ainda estavam olhando para a telefonia (...) a agenda da Anatel, desde que abandonou as discussões do SCD, era só telefonia; a agenda do Ministério das Comunicações, TV Digital”.

Para sistematização do que foi encontrado quanto ao fluxo de problemas, apresenta-se o quadro a seguir:

| Evento | Principais Problemas Apontados |
|--|---|
| Evento 1 – Proposta de Criação do Serviço de Comunicações Digitais | <ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de solução jurídica para aplicação do Fust • Necessidade de levar banda larga às escolas |
| Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos | <ul style="list-style-type: none"> • Baixa qualidade do ensino básico, baixa qualificação dos professores, necessidade de levar banda larga às escolas • Elevados custos do governo com serviços de telefonia e acesso à internet contratados de operadoras privadas |
| Evento 3 – Trocas de Metas de Universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas | <ul style="list-style-type: none"> • Anacronismo da obrigação de implantação de PSTs em face dos avanços tecnológicos • Número reduzido de municípios que possuíam acesso à rede que possibilitasse o acesso em banda larga |
| Evento 4 – Programa Nacional de Banda Larga | <ul style="list-style-type: none"> • Baixa penetração do serviço nos domicílios • Preço elevado do acesso • Concentração geográfica das conexões • Baixas velocidades de conexão • Elevados custos do governo com serviços de telefonia e acesso à internet contratados de operadoras privadas • Ausência de um modelo institucional de telecomunicações que favorecesse o empreendedorismo |

Quadro 4 – Síntese dos Problemas Apontados
Elaboração própria.

Do quadro exposto, pode-se perceber que nos dois primeiros eventos, a questão central do fluxo de problemas referia-se à necessidade de aprimorar o ensino público, por meio da conexão à internet em banda larga. No evento 1, era também um problema a impossibilidade de aplicação do Fust em acesso à internet. O terceiro evento tinha como central o problema de uma meta de universalização defasada, que geraria custo para as

operadoras e tinha baixo potencial para alguma efetividade na inclusão digital. No evento 4 é que aparecem os problemas relacionados à banda larga de maneira mais direta.

É possível perceber pelas informações coletadas que o fluxo de problemas identificado ao longo dos quatro eventos indicam a ausência de um diagnóstico sistematizado relativo à banda larga. Apesar de muitos atores terem apontado problemas que, de alguma forma, tangenciavam a banda larga, não foi possível identificar nenhuma visão estruturada, amadurecida a respeito de qual era o problema que se pretendia atacar. Também os problemas apontados não necessariamente surgiram de algum processo de debate e estudos mas, na maioria dos casos, foram frutos de percepções subjetivas e não fundamentadas em dados ou informações produzidas ao longo do tempo. O que é importante ressaltar é que os problemas foram sendo identificados de forma fragmentada por atores distintos, e de maneira casual, não estruturada, não racional.

4.2. Fluxo das Alternativas de Políticas Públicas

As alternativas trazidas ao debate a respeito da universalização da banda larga são claramente delineadas ao se analisarem os quatro eventos selecionados para a pesquisa.

Uma das primeiras alternativas para universalização da banda larga discutida no âmbito do governo federal remonta ao primeiro evento pesquisado – a tentativa de criação do Serviço de Comunicações Digitais. O entrevistado 5 relata que a massificação da internet em banda larga esteve presente desde a discussão, pelo Congresso Nacional, da lei que viria a regular o Fust. É com a aprovação dessa lei que passou a ser discutido pelo governo um projeto de aplicação dos recursos do Fundo em internet em banda larga para escolas públicas. Dado o imbróglio jurídico que resultou na impossibilidade de se aplicar o Fundo em outros serviços não prestados no regime público, surgiu a ideia, estudada pelo Ministério das Comunicações e Anatel, de se criar um novo serviço, em regime público, denominado Serviço de Comunicações Digitais – SCD. A proposta era que o SCD se transformasse em um serviço de telecomunicações de natureza convergente, que comportasse não somente tráfego de dados em alta velocidade, mas que englobasse, como relata o entrevistado 5, um gama de aplicações próprias para a educação.

A proposta de criação do SCD encontrou resistência dos operadores de telecomunicações em regime público, que viam nele um concorrente potencial, especialmente no que se referia à aplicação dos recursos do Fust. Sofreu também críticas de representantes do Poder Legislativo envolvidos com o setor de telecomunicações. A fim de enfraquecerem a discussão do tema, o entrevistado 5 afirma que as vozes dissonantes em relação ao SCD “escolheram como alvo” argumentos técnicos e econômicos relativos ao plano geral de outorgas que estava em estudo, para que esses argumentos minassem a proposta de instituição do serviço.

Sob alegações de natureza técnica, dessa forma, o processo de instituição do SCD parou na Anatel, depois de ter sido devolvido à Agência pelo Ministro Eunício Oliveira, sucessor do Ministro Miro Teixeira, este último, defensor da proposta.

No que se refere ao segundo evento – o projeto Brasil 3 Tempos –, das entrevistas realizadas, restou claro que o cerne da questão estava relacionado à melhoria do ensino público, especialmente a educação básica. Se o diagnóstico do Brasil 3 Tempos não considerou a banda larga como um problema, ela foi vista, por outro lado, como uma alternativa para melhoria da qualidade da educação básica. A banda larga, nesse sentido, era vista apenas como uma ferramenta auxiliar na modernização das escolas para aprimoramento da educação. Segundo o entrevistado 1, o tema forte que motivou a discussão da banda larga no âmbito do Brasil 3 Tempos foi a introdução das tecnologias na política de educação. Discutia-se, à época, o uso de computadores na escola e a banda larga veio derivada disso. A banda larga também era vista como uma forma de se melhorar a política de educação do ponto de vista da questão logística e de gestão da política educacional.

O entrevistado 7 relatou que a banda larga, em um primeiro momento, foi trazida ao debate do Brasil 3 Tempos como uma forma de viabilizar a capacitação dos milhares de professores espalhados pelo país que não possuíam sequer curso de magistratura. Segundo ele, esse era, exclusivamente, o foco inicial. Na medida em que a discussão avançou, foi incorporado a esse uso inicialmente previsto uma nova dimensão: o Ministério da Educação entendeu que uma forma de apoiar os professores (ainda preocupando-se com a

baixa qualificação dos mesmos) seria disponibilizar conteúdos e aulas preparadas em meio digital, e a banda larga também passou a ser vista como uma ferramenta para disponibilização de conteúdos didáticos. E foi esse o cerne do debate sobre a banda larga no âmbito do Brasil 3 Tempos – a conexão à internet deveria chegar às escolas para que o ensino à distância e a disponibilização de conteúdos digitais amenizasse o problema da baixa qualificação dos professores.

A proposta então desenvolvida no âmbito do NAE e, posteriormente, com a participação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento foi a de se utilizar das redes da extinta Eletronet²⁷ para criar um empresa que proveria banda larga às escolas. Sobre essa discussão de destinação das redes da Eletronet, duas alternativas foram postas em confronto, uma delas defendida pelo então Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, Rogério Santanna e, de outro lado, a proposta do Coronel Oswaldo Oliva, à época Chefe do Núcleo de Assuntos Estratégicos. A proposta defendida pelo representante do Ministério do Planejamento era a de criação de uma empresa estatal para operação das redes, ao passo que a proposta do NAE era a de se destinar as redes à operação privada, com o governo federal possuindo *golden share* para intervir nas decisões da empresa.

O entrevistado 2 informa que toda a discussão tem início com o Luiz Gushiken, à época Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, a quem se subordinava o NAE. Segundo o entrevistado, o Ministro acreditava que a agenda de ensino deveria ser foco do governo Lula, e defendia a soma sinérgica de uma gama de políticas públicas em torno da política de educação. Um dos aspectos que passou a ser discutido foi o da conexão das escolas à internet em alta velocidade. Nesse momento, o Coronel Oliva, segundo o entrevistado 2, passou a defender uma estratégia de mudança no setor de telecomunicações com vistas a conectar as escolas. A proposta, originalmente, era de que houvesse a fusão das empresas Brasil Telecom e Oi e que, a partir daí constituída uma grande operadora de telecomunicações de capital nacional, os ativos da Eletronet

²⁷ A Eletronet era uma empresa integrante do Sistema Eletrobrás, criada para explorar serviços de transporte de dados. A Eletronet operava uma rede de fibras ópticas de 16 mil km, presente em 18 Estados do país. Em 2003, ela entrou em processo de falência e a União era parte interessada para assumir a massa falida e tomar posse da rede.

fossem por ela incorporados e a União virasse detentora de uma *golden share* dessa operadora resultante da fusão.

Paralelamente à discussão no governo, as operadoras de telecomunicações, representadas pela entidade Telebrasil, passaram a disseminar a ideia de que era possível conectar as escolas por meio dos operadores privados, advogando que o governo não precisava de atuação direta para que isso fosse possível.

Ainda segundo o entrevistado 2, o tema da criação de uma rede pública perdeu proeminência na agenda governamental em função de o Ministro Luiz Gushiken ter deixado a pasta. Outro aspecto que contribuiu para o enfraquecimento da discussão, segundo o entrevistado 2, foi o fato de que a massa falida da Eletronet ainda estava sob discussão judicial, ou seja, a União ainda não havia sido declarada proprietária dos ativos.

O entrevistado 7 argumentou que o debate só não culminou na consolidação da agenda em função de divergências, segundo ele de cunho ideológico, a respeito da forma de se ampliar o acesso à banda larga. Enquanto a Casa Civil defendia o modelo estatal de operação, o Ministério das Comunicações acreditava que a melhor opção era a contratação de operadora privada para prestar o serviço.

O terceiro evento, que, em alguma medida, decorreu do segundo, trouxe novas alternativas à discussão sobre a política de universalização da banda larga. A revisão do Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) trouxe uma nova proposta que, de certa forma, coincidia com o discurso que as operadoras de telecomunicações vinham adotando, segundo o qual o mercado poderia se encarregar de fazer a conexão em banda larga para as escolas públicas do país.

O entrevistado 1 relata que, nessa época, o Presidente Lula já estava mais consciente a respeito do debate sobre tecnologias na educação, inclusive em função do fortalecimento do Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo²⁸. Em 2007,

²⁸É um programa educacional com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. O programa leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. (disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=244, acesso em 8/07/2010, 17h17min)

então, foi retomado o tema de se possuir um operador estatal em contraposição à contratação do serviço de operadoras privadas.

A partir da análise do Ministério das Comunicações a respeito da obsolescência dos postos de serviços de telecomunicações, teve início a discussão no governo federal para substituição dessa meta e imposição de outras obrigações às operadoras de telefonia fixa.

O tema necessariamente passaria pela Casa Civil, na medida em que se tratava de alteração em metas estabelecidas por Decreto do Presidente da República. Antes, porém, em julho de 2007, o Ministério das Comunicações solicitou à Anatel que apresentasse estudos técnicos e econômicos que embasassem a decisão. Com os estudos realizados, o Ministério das Comunicações passou a defender a troca das obrigações do PGMU: as operadoras deixariam de implantar os postos de serviços de telecomunicações e passariam a ser obrigadas a instalar rede de suporte para tráfego de dados em alta velocidade em todos os municípios do país até o final de 2010. Surgia então uma alternativa à implantação de uma rede pública: as prestadoras de telecomunicações levariam rede com capacidade para suportar a banda larga em todas as sedes municipais. Essa rede é conhecida tecnicamente por *backhaul*. Garantir a existência do *backhaul* não significava, contudo, prestar serviço ao usuário final, significava apenas disponibilizar a infraestrutura de rede.

Antes, porém, que fosse consolidada a alternativa pela obrigação de construir *backhaul*, houve no governo visões dissidentes sobre a mesma troca de obrigações. Apesar de todos os atores participantes do processo entenderem necessário e conveniente o fim das obrigações referentes aos postos de serviços de telecomunicações, divergiam sobre qual deveria ser a nova obrigação imposta. Implantar *backhaul* e desenvolver exploração comercial era a visão do Ministério das Comunicações. Em linha distinta, seguia a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A proposta que esta advogava era a de que as operadoras deveriam implantar a rede de *backhaul*, concedendo, porém, parte da exploração dessa rede ao governo federal, para que ele decidisse a destinação a ser dada, da forma que lhe conviesse.

O entrevistado 1 relatou que havia um certo ceticismo por parte de alguns atores do

governo em relação à discussão sobre a troca de metas do PGMU, acreditando que essa temática tinha sido “plantada” para desmobilizar um projeto maior, de o governo possuir uma operadora estatal que provesse a banda larga. De fato, essa visão é corroborada pelo que diz o entrevistado 2, para quem a discussão do PGMU era uma tentativa de “neutralizar” o tema da Eletronet.

Em matéria do TeleSíntese intitulada “Governo prepara decisão de modelo para inclusão digital”, em outubro de 2007, é citada uma entrevista concedida pelo Coronel Oliva que resume as três alternativas discutidas:

Segundo o coronel, três modelos serão discutidos na reunião: o da criação de uma empresa de propósito específico, que passaria a ser o operador nacional do *backhaul* de banda larga; o da criação de uma empresa estatal, usando a capacidade de rede da Eletronet, defendida pelo secretário de logística do ministério do Planejamento, Rogério Santanna, e a proposta apresentada pela Telebrasil (que reúne as operadoras e indústria de telecomunicações) na qual a iniciativa privada assumiria a construção da rede e faria a prestação do serviço.

O entrevistado 3 lembra que a troca de metas do PGMU não foi alvo apenas de divergências dentro do Governo Federal. Representantes da sociedade civil, liderados pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor – Proteste, eram contrários à instituição de obrigações relacionadas à banda larga no escopo do PGMU. Defendiam que o PGMU deveria se ater à telefonia e as metas eventualmente revistas deveriam se reverter em redução da tarifa do serviço telefônico fixo.

A despeito de opiniões contrárias, a alternativa de construção do *backhaul* foi levada a cabo, porém sem que esse projeto fosse tratado como um plano de universalização da banda larga em sentido mais amplo. Limitou-se à troca de metas do PGMU e, como contrapartida das operadoras, ficou estabelecido que todas as escolas públicas urbanas do país seriam conectadas à banda larga até 2010, com prestação do serviço sem ônus aos cofres públicos até 2025.

É de se notar que em 2008, a questão da conexão das escolas retornou e se manifestou também na discussão sobre as metas do PGMU. Segundo o entrevistado 4, a

conexão às escolas, na verdade, foi a primeira opção considerada no âmbito do Ministério das Comunicações para a troca de metas. Contudo, em função de questões jurídico-regulatórias, o *backhaul* se transformou no objeto da troca e as escolas em contrapartida das prestadoras. Independente disso, o fato é que a conexão das escolas à internet, ao menos na área urbana, estava resolvida.

O plano de banda larga, mais uma vez, perdia a proeminência na agenda, adormecido pelo fato de o problema da conexão das escolas, maior motivador da discussão, ter sido solucionado.

Em 2009, por sua vez, a discussão sobre a banda larga voltou a chamar atenção, e foi alvo de análise pelo governo federal. Novamente, alternativas divergentes foram trazidas ao debate. O maior ponto da discordância, também já apresentado em momentos anteriores, fazia referência à decisão de implantar uma rede estatal, de operação do governo, ou incentivar a iniciativa privada, para que operadoras de telecomunicações se encarregassem de levar a banda larga a todo o país. O incentivo aos operadores privados viria, em grande medida, de desonerações tributárias e descontingenciamento de dois fundos vinculados às telecomunicações: Fust e Funttel²⁹.

A visão do entrevistado 6 é de que, em 2009, não havia, no governo, uma proposta consolidada alternativa à implantação da rede estatal, havia um discurso, mas não uma proposta. O que havia eram estudos do Ministério das Comunicações, porém sem uma proposta clara de como se atingir a universalização da banda larga. Nesse sentido, a única alternativa efetivamente estudada era a de implantação de um operador estatal. Propostas para a construção do programa nacional de banda larga somente surgiram depois de constituída a agenda no governo federal de criação de uma rede pública de tráfego de

²⁹ O Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - Funttel foi concebido para “estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações” (art. 1º da Lei nº 10.052/2000). Sua principal fonte de receita se refere à contribuição das operadoras sobre sua receita operacional bruta à alíquota de 0,5%. É gerido por um Conselho Gestor, com representação de órgãos do governo federal e tem como agentes financeiros a FINEP e o BNDES. Dados de execução orçamentária do SIGA Brasil (<http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/InfoView/main/headerPlus.do?objId=0>) apontam que, em 2009, o Funttel arrecadou R\$ 392 milhões, teve liberação de R\$ 85,7 milhões e empenhou R\$ 40,1 milhões.

dados em banda larga, ou seja, pela análise do entrevistado, a única alternativa que se delineou em 2009 foi a reativação da Telebrás.

Uma das propostas que, na visão do entrevistado 6, surgiu em contraposição à opção pelo operador estatal foi a Carta do Guarujá³⁰, resultante do evento organizado pela Telebrasil com o tema “Projeto Nacional de Banda Larga”. Nesse evento, foi anunciada a intenção do governo federal de se construir um plano nacional de banda larga. Ao final do evento, foi apresentada a Carta que, diferentemente da solução pela via de um operador estatal, apresentava proposições e medidas para incentivo dos operadores privados e, por esse meio, a massificação da banda larga. Defendiam a desoneração tributária dos serviços de telecomunicações, a readequação de normas sobre uso do solo para implantação de infraestrutura, a destinação de mais espectro de radiofrequência aos operadores e a possibilidade de detenção de mais outorgas de serviços de telecomunicações pelas empresas que já operavam serviços de telecomunicações. Isso é o que havia de mais concreto em termos de proposta das empresas do setor.

Em seguida, apresenta-se uma síntese das alternativas identificadas:

| Evento | Principais Alternativas de Políticas Públicas |
|--|--|
| Evento 1 – Proposta de Criação do Serviço de Comunicações Digitais | <ul style="list-style-type: none"> • Criação de um novo serviço em regime público, de natureza convergente, para, com recursos do Fust, levar internet em banda larga a todas as escolas do ensino médio e profissionalizante |

Quadro 5 – Síntese das Alternativas de Políticas Públicas
Elaboração própria.

continua

³⁰ Inteiro teor da Carta do Guarujá disponível em http://www.telebrasil.org.br/artigos/outros_artigos.asp?m=900. (Acesso em 14/08/2010, 22h35min)

| Evento | Principais Alternativas de Políticas Públicas |
|--|---|
| Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos | <ul style="list-style-type: none"> • Levar banda larga a todas as escolas públicas para que servisse de ferramenta de capacitação à distância de professores e disponibilização de conteúdos <i>on line</i> que lhes servisse de apoio • Para que a banda larga fosse levada às escolas, foi proposta a utilização das redes da Eletronet como forma de se viabilizar uma operadora nacional de banda larga <ul style="list-style-type: none"> ✓ havia divergência sobre a forma de operação dessa rede, com três principais propostas: 1) operação privada por uma empresa nacional, <i>golden share</i> para o governo; 2) empresa estatal; 3) destinação das fibras ao setor privado para que ele conectasse as escolas. |
| Evento 3 – Trocas de Metas de Universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas | <ul style="list-style-type: none"> • Levar, por meio das concessionárias de telefonia fixa, infraestrutura de suporte à banda larga (<i>backhaul</i>) para todos as sedes municipais do país • Corrente divergente dessa defendia que as operadoras deveriam destinar parte de sua rede ao governo para que ele construísse sua própria operação de banda larga • Possibilitar a conexão em banda larga para todas as escolas públicas do país |
| Evento 4 – Programa Nacional de Banda Larga | <ul style="list-style-type: none"> • Implantar uma rede estatal para provimento do serviço de conexão em banda larga • Conceder estímulos à iniciativa privada para que ela própria cuidasse da expansão do serviço. Esse estímulo seria, basicamente, decorrente de desonerações tributárias e financiamento público das operadoras • Aprovar medidas regulatórias que facilitassem a expansão de rede (revisão da regulação de uso e ocupação do solo e da destinação de espectro de radiofrequência) |

Quadro 5 – Síntese das Alternativas de Políticas Públicas
Elaboração própria.

Da análise das entrevistas, é possível depreender que, concretamente, a única discussão que veio sendo amadurecida ao longo do processo referia-se à conexão em banda larga para as escolas. A preocupação do governo com a melhoria na qualidade da educação motivou discussões em torno do tema até que, em 2008, instituiu-se o Programa Banda Larga nas Escolas. De toda sorte, mesmo quanto à conexão das escolas em banda larga, o evento 1 é anterior ao diagnóstico, realizado no evento 2, de que era preciso utilizar a banda larga para melhoria da política de educação.

Quanto às demais alternativas construídas, verifica-se que elas foram fruto de disputas entre os atores influentes na política de telecomunicações de determinado período. Não se percebeu, corroborando visões apresentadas por Kingdon, nenhuma sistematização, nenhuma lógica entre diagnósticos, avaliações, problemas identificados, e as propostas de políticas públicas trazidas para a universalização da banda larga.

O evento 2 tem em seu cerne a discussão da política educacional e a necessidade de sua melhoria, ocorrendo, em seguida, o debate de como se poderia conectar as escolas. Tendo surgido a oportunidade de utilização das redes de uma empresa falida, duas correntes passaram a defender opções distintas de ação, uma delas acreditando que o governo deveria operar a rede diretamente e outra que o governo deveria entregá-la à operação privada, mas manter seu poder de influir no processo decisório dessa atividade.

Pressionadas por um debate que poderia levar à participação estatal na operação de telecomunicações, as concessionárias de telefonia fixa passaram a defender que eram capazes de expandir a banda larga no país. Aproveitaram a oportunidade para propor a substituição de obrigações de universalização que possuíam, com o objetivo de financiar a expansão de rede.

Novamente representantes do governo federal que defendiam operação estatal entraram em choque com a proposta dos operadores e mantinham posição que essa rede deveria ser construída pelas concessionárias, mas parte disponibilizada ao governo para que ele fizesse a exploração.

Ao se levar essa negociação à Casa Civil, a conexão às escolas públicas foi inserida como contrapartida para a troca de metas de universalização, tendo sido aceita a proposta de que a rede que seria construída ficasse exclusivamente sob operação privada.

Novamente em 2009, o tema da operadora estatal é discutido e, com isso, a polêmica da operação estatal *versus* incentivos a mercados passou a ocupar a atenção de representantes do governo. Um modelo misto para a universalização da banda larga se tornou a discussão: foi compatibilizada a proposta de reativação da Telebrás com a de revisão do arcabouço jurídico que regia o setor de telecomunicações para que a iniciativa privada recebesse incentivos para massificação da banda larga.

É possível concluir que a discussão de alternativas para a universalização da banda larga não decorreu de nenhuma política estruturada para o setor, as alternativas foram sendo construídas de forma dissociada de estudos aprofundados ou embasamento em diagnósticos. A maioria das alternativas, na verdade, foi desenvolvida a partir de interesses e ideias prévias dos atores que, em determinada situação, possuíam influência no debate de telecomunicações.

4.3. Fluxo do Processo Político

Toda a discussão de alternativas que, de forma menos ou mais incisiva, trataram do tema da banda larga ocorreram já no período de governo do Presidente Lula, a partir de 2003.

O setor de telecomunicações havia sido privatizado anos antes, ainda no governo do Presidente Fernando Henrique e o Ministério das Comunicações, à época, sofreu um processo de enfraquecimento de suas funções e a Anatel ganhou força enquanto órgão regulador e normatizador do setor de telecomunicações. A esse respeito, Scholze e Wimmer constataam:

Traço distintivo da Anatel é a especial relação de circularidade que caracteriza a dinâmica de proposição e implementação de políticas públicas de telecomunicações. Embora seja costumeiro traçar uma distinção rígida entre

formulação de políticas públicas e sua implementação, reservando-se, em geral, a primeira etapa à Administração Direta – no caso, o Ministério das Comunicações – e a segunda à Agência Reguladora, no setor das telecomunicações a divisão de tarefas entre as duas entidades assume contornos menos retilíneos, na medida em que à Anatel cabe não apenas a implementação das políticas definidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, mas também sua propositura.

Em função dessa previsão legal de a Agência atuar na proposição de políticas públicas para o setor de telecomunicações, a construção de alternativas para massificação da banda larga tem um dos eventos originados pela Anatel – o Serviço de Comunicações Digitais. A Agência chegou a realizar consultas e audiências públicas sobre o tema. Opiniões dissonantes a respeito do SCD vinham das empresas concessionárias de telecomunicações, dos provedores de acesso à internet, de deputados vinculados ao tema, dentre eles Walter Pinheiro e Jorge Bittar³¹. Entretanto o evento que parece, de fato, ter contribuído para que o tema perdesse proeminência foi a troca de ministros, no Ministério das Comunicações: o Ministro Miro Teixeira, empossado em 2005, devolveu o processo de encaminhamento do SCD à Anatel com um parecer jurídico que apresentava empecilhos ao tema, solicitando que a Anatel realizasse estudos adicionais.

O entrevistado 3 argumenta que os empecilhos levantados pelo parecer jurídico não eram confirmados por relatório do TCU, o que corrobora a tese de que a alternativa deixou de ser considerada em função da mudança de ministro. O mesmo entrevistado acredita que o fato de o Poder Legislativo ter começado a discutir alterações na Lei do Fust também foi motivo para o SCD perder importância, pois era em razão do Fust que ele começou a ser desenvolvido.

O entrevistado 5 apresenta uma visão distinta, mas que também tem razões no

³¹ Ambos deputados são do Partido dos Trabalhadores. O envolvimento deles com o tema decorria do fato de terem trabalhado no setor de telecomunicações por muito tempo. O Deputado Jorge Bittar é engenheiro eletrônico e foi funcionário da Embratel. O Deputado Walter Pinheiro é técnico em telecomunicações, trabalhou na antiga Teleshahia. No processo de discussão do SCD, os entrevistados não souberam precisar de que forma os deputados passaram a se envolver com o debate. Mas foram eles os responsáveis pelo requerimento que aprovou uma audiência pública sobre o tema. Um dos entrevistados os chamou de “fogo amigo”, referindo-se à forma como atuaram para desmobilizar a criação do SCD.

processo político. Ele afirma:

“O SCD colocou em disputa duas correntes dentro e fora do governo. De um lado os que pretendiam que os serviços de telecomunicações fossem prestados por empresas privadas em regiões rentáveis e, nas localidades onde não houvesse a rentabilidade pretendida por elas, que o serviço só fosse prestado se financiado pelo Fust, que seria repassado a estas mesmas empresas em suas respectivas áreas de concessão. Do outro lado, estavam os que pensavam, e ainda pensam, que educação é insumo básico ao desenvolvimento social. Portanto, que é obrigação do estado garantir universalização, continuidade e reversibilidade dos bens necessários à prestação de serviços que a ela deem suporte.”

Depois dessa tentativa de criação do SCD, foi no âmbito do Núcleo de Assuntos Estratégicos que o tema da internet em banda larga voltou a ser tratado, dessa vez sem protagonismo do Ministério das Comunicações ou da Anatel.

O estudo Brasil 3 Tempos e a discussão sobre a implantação de uma rede estatal com as fibras óticas da extinta Eletronet foram lideradas pelo Ministro Luiz Gushiken. Foi ele quem apresentou o tema ao Presidente Lula, sob a perspectiva de que a conexão em banda larga para as escolas era necessária para melhoria na educação. Ou seja, o foco era a educação. O debate ganhou corpo com a discussão sobre a Eletronet e, para desenvolver tecnicamente o tema, o Ministro Gushiken convidou Rogério Santanna, à época Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para atuar no delineamento de um projeto para uso das fibras da Eletronet.

Dentre os atores governamentais envolvidos com o tema, como relata o entrevistado 1, havia mais de uma opinião: do Coronel Oliva, chefe do NAE, vinha a visão de que as fibras deveriam ser entregues a uma operadora privada de capital nacional, ficando a União com uma *golden share*. Visão dissonante dessa tinha o Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, para quem as redes da Eletronet deveriam ser exploradas diretamente pela União, por meio de uma empresa estatal.

O debate seguiu polarizado por essas duas vertentes, sem que o Ministério das

Comunicações participasse de forma mais ativa na condução do tema.

O Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, à época Guido Mantega, era contrário à visão que defendia o Secretário da SLTI. As discussões avançaram. Porém, ainda com o debate em aberto, saiu da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica o Ministro Gushiken. No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, também houve troca de comando, tendo assumido a pasta o Ministro Paulo Bernardo. Ao tomar conhecimento do tema, este Ministro passou a defendê-lo e interagiu com a Casa Civil para levá-lo adiante. O então Chefe da Casa Civil, Ministro José Dirceu, definiu que os estudos sobre as fibras óticas deveriam prosseguir.

Houve nova troca de comando, dessa vez na Casa Civil. A Ministra Dilma Roussef passou a chefiá-la e tomou contato com o tema da Eletronet. A Ministra Dilma passou, então, a coordenar a discussão sobre a destinação das fibras óticas e defender como viável a implantação de uma rede pública estatal.

Com o nível de amadurecimento que o projeto ganhou, o tema voltou a ser levado ao Presidente Lula. Segundo o entrevistado 2, nesse momento, o Presidente tomou a decisão de construir a rede estatal para tráfego da banda larga. Entretanto a decisão foi inviabilizada pelo fato de a massa falida da Eletronet ainda se encontrar, naquele momento, sob discussão judicial, sem concessão de posse à União.

Ao se levar o tema ao Presidente da República, houve mobilização de atores contrários à proposta. Representantes do Poder Legislativo e, dentre eles, mais uma vez os deputados Jorge Bittar e Walter Pinheiro, expuseram a preocupação com a possível reativação da Telebrás cogitada, já naquele momento, para operar a rede de fibras óticas do Governo Federal.

Em paralelo ao debate, não se tendo conseguido resolver a questão judicial envolvida na implantação da rede de fibras óticas do Governo Federal, o Ministério das Comunicações deu início aos estudos para a troca de metas do PGMU. Segundo relata o entrevistado 4, a intenção do Ministério das Comunicações era deixar um marco de

resultados ao final do Governo Lula: a conexão de todos os municípios do país à internet em banda larga. As discussões foram levadas à Casa Civil que passou a coordená-las. Nesse momento, mais uma vez, houve clara polarização do debate. O entrevistado 1 ressalta a desconfiança com que era vista a proposta de troca de metas, o entrevistado 2 acredita que essa troca de metas, de fato, era uma tentativa de neutralização do tema maior. Segundo sua avaliação, as operadoras de telecomunicações e o Ministério das Comunicações se apropriaram da parte mais cara do projeto aos olhos do Presidente Lula – a conexão das escolas públicas – e, dessa forma, conseguiram desviar a atenção para o *backhaul* no âmbito do PGMU. Perdeu força a proposta de se construir uma rede pública.

Em termos de mobilização de setores organizados, nenhum dos entrevistados mencionou representantes da sociedade civil ou do Poder Legislativo de uma maneira mais organizada, os debates se concentraram nos setores especializados e interessados no tema – de um lado, o Governo Federal, de outro as prestadoras de telecomunicações.

Já em 2009, a discussão da Eletronet ressurgiu no Governo Federal, dessa vez não mais sob liderança do Ministro Gushiken, mas pelo mesmo Secretário da SLTI, Rogério Santanna.

De um lado, a equipe da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão se mantinha firme na construção de um projeto para implantação de uma rede de governo para conexão à internet em banda larga. De outro, o Ministério das Comunicações anunciara que estava em vias de construir um plano nacional de banda larga.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos, nesse momento, deixou de se limitar ao que foi estudado no âmbito do Brasil 3 Tempos e também passou a se envolver com a discussão regulatória de telecomunicações. O entrevistado 6 relatou que uma equipe técnica da SAE, estudiosa do setor de telecomunicações, chamou a atenção da Secretaria para a necessidade de se pensar o setor de telecomunicações de maneira mais estratégica. O Ministro, à época Daniel Vargas, decidido em fortalecer uma agenda para sua pasta, passou a também discutir o tema, inclusive levando ao Gabinete do Presidente Lula e em

manifestações públicas algumas propostas para o setor de telecomunicações e a banda larga.

Além de todos os atores vinculados ao tema, junto ao Gabinete Pessoal do Presidente Lula, havia um assessor seu, Cezar Alvarez, que, desde 2004, estava envolvido nas discussões do Governo Federal a respeito de políticas para a inclusão digital. Desde o primeiro projeto que trabalhou nessa seara – o Programa PC Conectado, Computador para Todos – Cezar Alvarez passou a ser reconhecido dentre os órgãos do Governo Federal e setor privado como coordenador dos programas de inclusão digital, a despeito de essa função somente ter sido formalizada em 2009.

Apresenta-se um quadro com as principais questões do processo político:

| Evento | Principais Questões do Processo Político | Principais Atores Envolvidos |
|--|--|--|
| Evento 1 – Proposta de Criação do Serviço de Comunicações Digitais | <ul style="list-style-type: none"> • A Anatel, ratificando a visão de sua força na formulação de políticas públicas, foi o órgão que deu origem à discussão do SCD • Havia divergências e pressões contrárias ao SCD vindas do setor privado e de pessoas da própria base do governo Lula, sendo os maiores expoentes, os Deputados Walter Pinheiro e Jorge Bittar, ambos do PT • A troca de Ministro das Comunicações (saiu Miro Teixeira e entrou Eunício de Oliveira) parece ter contribuído significativamente para o abandono da discussão | <ul style="list-style-type: none"> • Miro Teixeira – Ministro das Comunicações (fev/2003 a jan/2004) • Eunício de Oliveira – Ministro das Comunicações (jan/2004 a jul/2005) • Pedro Jaime Ziller – Secretário Nacional de Telecomunicações do Ministério das Comunicações até 2005; Membro do Conselho Diretor da Anatel a partir de 2005 • Tribunal de Contas da União |

Quadro 6 – Síntese do Processo Político
Elaboração própria.

continua

| Evento | Principais Questões do Processo Político | Principais Atores Envolvidos |
|---|--|---|
| Evento 2 – Estudo Brasil 3 Tempos | <ul style="list-style-type: none"> • No âmbito do estudo, o Núcleo de Assuntos Estratégicos acabou por assumir papel central no debate sobre a expansão da banda larga • Anatel e Ministério das Comunicações tiveram papel periférico nesse evento • Outro ator fortemente presente nesse evento é o ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, que defendia uma estatal para operar serviços de banda larga, à revelia da opinião do Ministro titular da pasta, à época, Guido Mantega (contrário a essa proposta) • A Casa Civil passou a se envolver no debate e, mesmo tendo trocado o comando (saiu o Ministro José Dirceu e entrou a Ministra Dilma), o tema seguiu sendo trabalhado e foi apresentado ao Presidente Lula • Questões jurídicas, e não políticas, impediram que a decisão fosse tomada pelo Presidente nessa oportunidade | <ul style="list-style-type: none"> • Luiz Gushiken – Ministro da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica • Coronel Oswaldo Oliva – Chefe do Núcleo de Assuntos Estratégicos • Rogério Santanna – Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão • José Dirceu – Ministro-Chefe da Casa Civil (até jun/2005) • Dilma Rousseff – Ministra-Chefe da Casa Civil (de jun/2005 a mar/2010) |

Quadro 6 – Síntese do Processo Político
Elaboração própria.

continua

| Evento | Principais Questões do Processo Político | Principais Atores Envolvidos |
|--|--|--|
| Evento 3 – Trocas de Metas de Universalização – Alteração do PGMU e o Programa Banda Larga nas Escolas | <ul style="list-style-type: none"> • Nesse evento, é o Ministério das Comunicações o ator que conduz o início das discussões • Atores favoráveis à implantação da rede estatal passaram a enxergar a troca de metas como um tentativa do Ministério das Comunicações de desviar o foco do projeto da estatal • Novamente a Casa Civil se envolveu com o tema e passou a coordená-lo • Negociações com o setor privado e órgãos de governo se seguiram até que se chegasse à efetivação da troca de metas de universalização e aprovação do Programa Banda Larga nas escolas • Novamente, o uso das fibras óticas da Eletronet perdeu proeminência na agenda | <ul style="list-style-type: none"> • Cezar Alvarez – Chefe de Gabinete-Adjunto de Agenda do Presidente da República • Dilma Rousseff – Ministra-Chefe da Casa Civil (até mar/2010) • Erenice Guerra – Secretária Executiva da Casa Civil (até mar/2010, quando vira Ministra-Chefe) • Helio Costa – Ministro das Comunicações • Pedro Jaime – Membro do Conselho Diretor da Anatel • Rogério Santanna – Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão • Fernando Haddad – Ministro da Educação |

Quadro 6 – Síntese do Processo Político
Elaboração própria.

continua

| Evento | Principais Questões do Processo Político | Principais Atores Envolvidos |
|---|---|---|
| Evento 4 – Programa Nacional de Banda Larga | <ul style="list-style-type: none"> • Diversos órgãos do governo federal já manifestavam a necessidade de se implantar um plano para a massificação da banda larga, mas suas opiniões não convergiam • Atores que chegaram a se pronunciar publicamente sobre o tema nesse momento: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Gabinete Pessoal do Presidente da República ✓ Secretaria de Assuntos Estratégicos ✓ Ministério das Comunicações ✓ Anatel ✓ Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento | <ul style="list-style-type: none"> • Cezar Alvarez – Chefe de Gabinete-Adjunto de Agenda do Presidente da República • Dilma Roussef – Ministra-Chefe da Casa Civil • Erenice Guerra – Secretária Executiva da Casa Civil • Helio Costa – Ministro das Comunicações • Rogério Santanna – Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |

Quadro 6 – Síntese do Processo Político
Elaboração própria.

É importante delinear, dessa forma, o quadro institucional que permeou a discussão a respeito da banda larga: em que pese a incumbência legal da Anatel e do Ministério das Comunicações para desenvolvimento da política do setor de telecomunicações, nas recentes discussões envolvendo conexão à internet em banda larga, outros órgãos do Governo Federal estiveram presentes e, por vezes, com maior preponderância sobre a agenda. Enquadram-se nessa descrição o próprio Gabinete Pessoal do Presidente da República, na figura do Cezar Alvarez, a Casa Civil, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de

Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Todos esses atores chegaram em 2009 discutindo a banda larga, cada um sob uma perspectiva, uns mais outros menos articulados, uns mais imbuídos de criar suas próprias agendas, outros de unificá-las.

Chama atenção ainda o fato de que os eventos que efetivamente chegaram a produzir resultados foram os que tiveram participação da Presidência da República e Casa Civil. Dos 4 eventos, os três últimos se enquadram nessa consideração. Já a tentativa de criação do SCD nem chegou a ser levada adiante pelo Ministério das Comunicações.

Característica também interessante dos eventos pesquisados é a forma autônoma como os atores foram se envolvendo no tema e passando a ser parte da discussão. À exceção da Anatel e do Ministério das Comunicações, enquanto órgãos responsáveis pelo setor, e da Casa Civil, supervisora de todas as ações governamentais, os demais atores foram se associando ao tema de maneira desordenada, orientada segundo a cabeça do titular da pasta em determinado momento. A formação da agenda, dessa forma, guardou estreita relação com os atores que estavam no comando.

4.4. Janela de Política Pública

Das informações levantadas e já descritas, é possível perceber que o tema da banda larga, se não tratado diretamente, foi ao menos tangenciado ao longo dos anos desde a discussão do SCD, em 2001.

Mas é em 2009 que se constitui no Governo Federal uma agenda própria desse tema, e o objetivo dessa seção é entender como isso se deu.

Em 2009, o entrevistado 1 relata que se havia atingido consenso no governo – entre Presidente da República e ministros – sobre a necessidade de um plano nacional de banda larga. Ele analisa: “havia um acordo geral, mas estava faltando juntar um conjunto de ações, ninguém juntava tudo”.

Em agosto de 2009, Cezar Alvarez foi convidado a participar do evento organizado pela Telebrasil em Guarujá (SP), com o tema “Projeto Nacional de Banda Larga”. Antes da

data de sua participação, ele apresentou novamente o tema da banda larga para o Presidente Lula, expondo os principais indicadores que apontavam o quão cara, lenta e concentrada ela estava no caso brasileiro. No texto que entregou ao Presidente Lula, não havia uma proposta de ação, mas um quadro das principais questões relacionadas à banda larga e um esboço das diretrizes que o Alvarez entendia importantes na construção de um plano nacional de banda larga. Nesse momento, o Presidente Lula autorizou que fosse anunciada no evento a intenção de o Governo Federal construir um plano nacional de banda larga.

No Painel da Telebrasil, também estiveram presentes o Ministro Interino da SAE, Daniel Vargas, um representante do Ministério das Comunicações, Átila Souto, e ambos também traziam anúncios de estudos e construção de propostas para a banda larga no âmbito de seus órgãos. Ficou evidente a multiplicidade de titulares do tema.

Da parte das operadoras de telecomunicações, o evento consolidou uma demanda, expressa em um documento que ficou conhecido como Carta do Guarujá que solicitava atuação governamental a fim de estimular a banda larga no país. Em contrapartida, informavam que o setor de telecomunicações poderia chegar a 2014 com 75% da população acessando internet em banda larga.

Logo em seguida ao Painel Telebrasil, ainda em agosto de 2009, segundo relato do entrevistado 2, aconteceu o Congresso Internacional de Software Livre e Governo Eletrônico – CONSEGI, tendo o Presidente Lula participado da mesa de abertura. Nessa oportunidade, o Presidente tomou conhecimento da decisão judicial sobre a destinação das fibras óticas da Eletronet, finalmente concedendo a posse à União. Logo depois de obter essa informação por meio da fala do Rogério Santanna, Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, também participante da mesa de abertura, o Presidente Lula orientou Cezar Alvarez, que organizasse uma reunião ministerial sobre o tema.

A reunião interministerial ocorreu em setembro de 2009, com participação de um grande grupo de atores do Governo: além da equipe de inclusão digital do Gabinete do Presidente, havia representantes da Casa Civil, Secretaria de Comunicação Social,

Ministério das Comunicações, Anatel, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, Rede Nacional de Pesquisa, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Advocacia-Geral da União, Ministério da Fazenda.

Quatro atores fizeram apresentações ao Presidente Lula. O Ministério da Ciência e Tecnologia expôs os programas de inclusão digital que vinham sendo conduzidos no âmbito daquela pasta, em especial a Rede Nacional de Pesquisa.

Mas as apresentações que, de fato, introduziram o tema da banda larga vieram em seguida. O Ministério das Comunicações apresentou dados do setor de telecomunicações no Brasil, com alguns indicadores sobre a banda larga, antecedido por uma lista de países que já haviam anunciado seus planos de banda larga. Em seguida, informou ao Presidente que estava construindo um plano de banda larga, chegando inclusive a expor as metas que vinha trabalhando.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, Rogério Santanna, fez outra apresentação. Novamente a perspectiva exposta era de se construir uma rede estatal, operada por uma empresa pública, com a finalidade de interligar pontos de governo de cinco grandes redes governamentais: Serpro, Dataprev, Datasus, Correios e Rede Nacional de Pesquisa (RNP). O projeto ficou conhecido como Infovia Brasil e não discutia a universalização da banda larga, mas a interligação de órgãos públicos em uma rede estatal. A apresentação já trazia valores de investimento e próximos passos para implantação da rede estatal.

Outra apresentação feita nessa mesma reunião foi a do Cezar Alvarez. Saindo do detalhe das discussões sobre propostas de ação, o assessor do Presidente Lula voltou sua fala para contextualizar a importância da banda larga enquanto infraestrutura dos dias atuais, expondo dados sobre uso e aplicações da tecnologia e, novamente, frisando as informações da situação da banda larga no país, de ser cara, lenta e concentrada.

Nesse momento, o Presidente Lula decidiu constituir um grupo de trabalho

interministerial e anunciou que o Governo estaria preparando um plano nacional de banda larga naquele período. Dois dias depois da reunião, o Presidente concedeu uma entrevista para o Valor Econômico e o tema foi abordado:

Valor: E a inclusão digital?

Lula: Esta eu quero mandar também este ano. Será para integrar o país com fibras óticas. O Brasil precisa disso. Eu dei 45 dias de prazo, ontem, para que me apresentem o projeto de integração de todo o sistema ótico do Brasil.

Estava constituída a agenda de universalização da internet em banda larga. O entrevistado 6 faz ponderações importantes a respeito disso: havia uma decisão já tomada pelo Presidente Lula desde 2005 de se implantar uma rede estatal para provimento da banda larga para o Governo Federal, a chamada “rede de governo”. Entretanto o tema esteve travado por ausência da decisão judicial concedendo posse das fibras óticas da Eletronet ao Governo Federal. Em 2009, finalmente é concluída a questão judicial e o tema da rede de governo volta a chamar a atenção do Presidente Lula.

O entrevistado 6 entende que a Carta do Guarujá ou quaisquer outras manifestações, inclusive do Ministério das Comunicações, não exerceram influência na constituição dessa agenda do plano nacional de banda larga, na medida em que o evento que chamava a atenção do Presidente era a destinação das fibras da Eletronet e sobre esse tema já havia uma decisão tomada.

Das possibilidades apontadas por Kingdon para a abertura de janelas, não ocorreu uma mudança de poder, tampouco um novo problema para capturar a atenção do governo. Houve a atuação dos dois principais empreendedores do tema, aproveitando oportunidade de seminários de grande repercussão relacionados à banda larga, para os quais o Presidente estava convidado. Somado à isso, havia sido concluído o processo judicial referente à falência da Eletronet.

Em 2009, aproveitando o momento da decisão judicial e o ensejo das discussões do tema nesses dois seminários, surge a figura de dois empreendedores, nos termos do que

desenvolveu Kingdon. Apesar de a discussão ter se iniciado ainda com o Ministro Gushiken, este saiu de cena e quem foi reconhecido pelos entrevistados com um dos empreendedores é Rogério Santanna. Ele persistiu estudando o tema da rede governamental ao longo dos anos, chegando inclusive a desenvolver um plano alternativo, caso a posse das fibras não fosse concedida à União, para tornar possível a implantação da rede estatal. Esse plano alternativo foi apresentado ao Presidente na reunião interministerial. Todas as estimativas de custo e plano de execução foram apresentados. Antes de levar ao Presidente, o mesmo Secretário também já havia discutido o tema junto à Casa Civil, ao Cezar Alvarez e ao próprio Ministério das Comunicações e Anatel, sempre tentando levantar bons argumentos favoráveis à sua proposta. O Secretário se municiou de dados do setor de telecomunicações, levava seu discurso contundentemente aos eventos que participava e ficou conhecido pela oposição que fazia às concessionárias de telefonia e ao modelo regulatório adotado pela Anatel.

O outro empreendedor, Cezar Alvarez, cuidou de ampliar a agenda: partindo de um debate sobre a destinação das fibras da Eletronet e a interligação de órgãos públicos em uma rede estatal, conseguiu chamar a atenção do Presidente para a questão maior relacionada ao tema, qual seja, a necessidade de o Brasil investir em um programa nacional de banda larga. Cezar Alvarez, conforme analisa o entrevistado 1, chegou a “cavar espaços” em eventos relacionados ao tema, a fim de ampliar e movimentar o debate. O seu papel, conforme também relata o entrevistado 1, foi o de unificar a discussão dos atores governamentais que vinham tratando de aspectos relacionados à banda larga. Seu discurso se apoiava na premissa de que a rede estatal não resolveria, por si só, a questão da democratização do acesso à internet em banda larga. Para tanto, municiou-se de indicadores e diagnósticos, trouxe ao debate questões levantadas em estudos técnicos do setor de telecomunicações, buscou pontos de convergência que pudessem harmonizar o discurso do Ministério das Comunicações e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério das Comunicações. Dessa forma, conseguiu do Presidente não só o comando para a implantação de uma rede estatal para conexão de pontos de governo, mas, para além disso, uma orientação para que se fizesse uma proposta de plano nacional de banda larga, do qual faria parte a implantação da rede estatal, mas ampliaria a discussão

para abarcar questões da regulação de telecomunicações, medidas de incentivo à iniciativa privada, políticas para usos e aplicações da banda larga. A agenda deixou então de ser estritamente a reativação da Telebrás para interligar pontos de governo para se transformar em um plano para universalização da banda larga, num sistema de atuação direta, mas também de fomento a mercados. O entrevistado 6 entende que o Cezar Alvarez transformou o projeto do Rogério Santanna em algo mais abrangente que propiciou a entrada de novos atores na discussão.

Kingdon aponta algumas características dos empreendedores de políticas públicas, não necessariamente cumulativas: i) conseguem se fazer ouvidos, seja pela expertise que possuem, pela habilidade de se comunicarem ou pela posição que ocupam; ii) há o reconhecimento de suas habilidades negociais ou conexões políticas; iii) são persistentes (p. 180-181). Em ambos casos, Rogério Santanna e Cezar Alvarez, os entrevistados reconhecem as três características. Os dois atores apontados como empreendedores estavam em posição próxima ao Presidente, tanto pelos cargos que ocupavam como pela história política anterior ao início do mandato. Ambos também eram reconhecidos pela comunidade envolvida em telecomunicações como pessoas que acompanhavam e discutiam telecomunicações dentro do governo. Por fim e mais importante, os entrevistados entendem que foi fundamental ao processo de formação da agenda a persistência com que levaram o tema nos diferentes espaços em que tinham oportunidade, por vezes até provocando a criação de tais espaços.

A súbita constituição dessa agenda de tamanho peso já em final de mandato chama a atenção. A universalização da banda larga foi uma discussão marcada por grande polarização, ambiguidade entre as propostas dos atores, grande número de propostas pouco estruturadas, com enquadramentos distintos. Apesar de as entrevistas levarem à conclusão da essencialidade dos empreendedores para a formação da agenda de universalização da banda larga, há que se considerar outros fatores não desprezíveis, ao menos em princípio. Primeiramente, a decisão judicial a respeito da destinação das fibras da Eletronet foi condição, se não essencial, bastante importante para que o Presidente da República voltasse a se ocupar desse tema em 2009. É preciso também considerar em que

medida a proximidade com o final do mandato do Presidente Lula e a já anunciada candidatura da Ministra Dilma à Presidência contribuíram para que a universalização da banda larga ganhasse força na agenda.

4.5. Algumas Considerações

De todo o exposto, é importante destacar que a política de universalização da banda larga não seguiu, ao longo dos processos de formação da agenda, nenhum processo lógico ou racional. A formação dessa agenda foi guiada pelas circunstâncias em uma sequência temporal. Ela foi fruto de uma combinação instável de fatores, verificados nos três fluxos.

Os determinantes da atenção do tomadores de decisão para a questão da universalização da banda larga variaram ao longo do tempo. Num primeiro momento, identificado na análise do evento 1, o foco era uma discussão regulatória, com objetivo de aplicação dos recursos do Fust, especialmente em escolas públicas. No segundo momento, a discussão da banda larga foi totalmente secundária, a questão central era a melhoria da política de educação. Já no evento 3, o que provocou a atenção do governo foi, novamente, uma discussão regulatória a respeito das metas de universalização, associada a uma questão bastante polêmica: o debate em torno do modelo estatal *versus* operação privada.

Três dos quatro eventos (eventos 1, 2 e 4), dessa forma, referiam-se, efetivamente, à discussão sobre universalização da banda larga. Já o evento 3, o Projeto Brasil 3 Tempos, representa um *spillover*, na medida em que não havia um debate em torno da política de telecomunicações. Foi a discussão de um tema correlato – educação à distância – que possibilitou a abertura de uma janela para que o tema da banda larga capturasse a atenção do governo.

Ao se fazer uma análise da participação dos atores em eventos distintos, é possível perceber que eles variaram significativamente. A instabilidade nos atores participantes do debate pode ser exemplificada: houve troca do Ministro das Comunicações, Ministro do Planejamento, Ministro-Chefe da Casa Civil, Núcleo de Assuntos Estratégicos, posteriormente transformada em SAE, envolvimento de assessor direto do Presidente da

República, inserção do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento. Há evidências de que todas essas novas conformações na rede governamental que discutia o tema da banda larga influenciaram significativamente a forma como o tema foi se modificando. Cada ator novo inserido na discussão parecia “dar o tom” a respeito da universalização da banda larga, conforme suas crenças, valores e histórias pregressas, afetando os rumos aos quais o assunto era conduzido.

Ao se avaliar o evento 4, é preciso considerar um fator que parece ter sido bastante importante no processo decisório que conduziu ao Programa Nacional de Banda Larga. Esse fator é o que Kingdon conceituou como *national mood*. Göttems (2010), a respeito do clima nacional, informa:

(...) é caracterizado por uma situação na qual há compartilhamento de preocupações e percepções entre as pessoas, configurando o “solo fértil” para algumas propostas e não para outras, de tal forma que possibilita que alguns problemas ascendam à agenda do governo. (p. 35)

No evento 4, uma conjunção de fatores que podem ser identificados como “clima nacional” estiveram presentes e compõem fortemente os fenômenos explicativos para a abertura da janela de política pública: o Brasil foi um dos países cujas medidas anti-cíclicas promoveram resultados mais rápidos na superação da crise econômica mundial. A popularidade do Presidente da República estava em alta. Políticas públicas para desenvolvimento socioeconômico vinham sendo desenvolvidas de maneira integrada e exitosa. Entretanto, uma das únicas áreas que o governo ainda não tinha se debruçado mais profundamente referia-se às tecnologias da informação e comunicação, especialmente, o problema da banda larga. E nesse momento, muitos países no mundo já haviam anunciado planos de banda larga de grande magnitude, inclusive os considerando medida importante para superação da crise econômica vivida.

Uma outra questão importante de se mencionar, a respeito do fluxo de alternativas, refere-se ao papel das ideias e dos interesses. Kingdon considera que o papel das ideias não pode ser desprezado ao se avaliar a construção de alternativas no processo de formação de uma nova agenda. Segundo o autor, o convencimento, o exercício intelectual, as

argumentações, são, por vezes, mais importantes do que os grupos de pressão que participam do processo decisório. Esse fato foi percebido na pesquisa. Ao longo de todos os eventos, existia uma pressão forte das concessionárias de telefonia fixa para a manutenção do *status quo* em termos da regulação de telecomunicações até então instituída no país. Ou seja, elas defendiam e exerciam pressão nesse sentido em diferentes atores, que a concessão permanecesse sendo exclusivamente da telefonia fixa, o setor continuasse exclusivamente operado por capital privado. Atores governamentais, por outro lado, amparados em estudos técnicos, debatendo propostas do ponto de vista jurídico, regulatório e financeiro, lograram êxito em terem as alternativas que construíram como a decisão tomada. Ou seja, a despeito da reação do setor, o governo decidiu que, para a universalização da banda larga, uma das medidas seria a reativação da Telebrás.

Uma outra avaliação relevante de ser feita refere-se às possíveis interpretações a respeito do subsistema de telecomunicações a partir da pesquisa sobre universalização da banda larga. Em primeiro lugar, destaca-se o papel secundário da sociedade civil e do Congresso Nacional nas discussões do setor. Em nenhum dos quatro eventos pesquisados, esses atores tiveram papel relevante, seja na discussão de problemas, alternativas de políticas públicas, ou exercendo pressão política para sua condução. Outra constatação diz respeito aos espaços vazios na formulação de políticas públicas para o setor de telecomunicações. O Ministério das Comunicações ainda é um órgão com baixa capacidade de formulação, que se limita a mudanças incrementais a partir das propostas formuladas pela Anatel. A Anatel, por sua vez, em nenhum dos eventos relacionados à banda larga, e isso pode se replicar para outros temas de telecomunicações, promoveu um debate mais amplo com a sociedade, limitando-se à participação formal, obedecendo todos os passos de consulta pública, audiência pública, sem que isso significasse, de fato, uma discussão real com outros atores que não as operadoras de telecomunicações.

Outros comentários serão feitos no capítulo seguinte, que discute os resultados da pesquisa.

5. Discussão dos Resultados

Expostas as informações pesquisadas a respeito dos 4 eventos para os três fluxos de Kingdon, e apresentada a forma como se constituiu a agenda, esse capítulo busca destacar constatações e avaliações que decorreram do trabalho. Serão apresentadas algumas proposições que decorrem dos resultados da pesquisa.

Proposição 1 – A política de universalização de banda larga evolui a partir de um "spillover".

A formação da agenda de universalização da banda larga tem características interessantes e importantes de se destacar. Em princípio, ela parece ter sido formada de um evento configurado como *spillover*, nos termos do conceituado por Kingdon, ou seja, eventos correlacionados, que não são propriamente os estudados, mas que, de alguma forma, exercem influência sobre estes. Até o ano de 2009, três dos eventos estudados, efetivamente, discutiram regulação de telecomunicações e universalização da conexão em banda larga, mesmo que sob uma perspectiva específica em dois deles (a conexão das escolas). Já em um dos quatro eventos, Brasil 3 Tempos, o que se mirava era a política de educação, a banda larga foi tangenciada em função da necessidade de capacitar professores à distância. Curiosamente, esse parece ter sido o evento que mais influenciou para que o governo passasse a prestar atenção no tema da banda larga.

Proposição 2 – A universalização da banda larga ocupou papel secundário na agenda governamental, vindo sempre à reboque de outras proposições.

Msimang (2003, *op cit*) vislumbrou alguns objetivos que levam governos a investir em políticas de acesso universal em telecomunicações, dentre eles a preocupação com a aceleração da produtividade e do crescimento econômico, a integração social e política de comunidades remotas, a melhoria na prestação de serviços públicos e a eliminação de

desigualdades socioeconômicas. De tais objetivos, os três primeiros eventos demonstram que a preocupação do governo era relativa à melhoria na prestação de um serviço público, a educação.

Também foi identificada uma preocupação com os custos do governo federal referentes a serviços de telecomunicações e essa questão esteve dentre os fatores que fizeram o governo se atentar para a questão da banda larga.

Chama a atenção o fato de apenas no evento mais recente dentre os pesquisados ter se iniciado o debate acerca da necessidade de democratização do acesso às telecomunicações propriamente. Ou seja, a universalização da banda larga não foi cerne da agenda do setor na última década, é tema recentemente incorporado à agenda governamental, a despeito de ter sido tangenciada em momentos anteriores.

Em artigo já citado da OCDE (2006), são apresentadas as possíveis razões para se discutir serviço universal: a econômica, a social e a política (ver página 9). No caso da constituição da agenda de universalização da banda larga, o que parece ter ocorrido é que a razão política foi a grande motivação do surgimento do tema, mas a razão social teve forte papel para que os empreendedores da política lograssem êxito em alçá-la à agenda presidencial.

Proposição 3 – Os processos e as estruturas formais do setor de telecomunicações exerceram papel secundário nos debates sobre universalização da banda larga.

Curioso é também notar em que circunstâncias e quais aspectos institucionais permearam a discussão da banda larga. A política de telecomunicações e, mais ainda, a discussão acerca da universalização das telecomunicações é legalmente atribuída à Anatel e ao Ministério das Comunicações, conforme já relatado. À Anatel cabe a propositura de planos para a universalização dos serviços de telecomunicações. Submetidos ao Ministério das Comunicações, é esse quem dá a palavra final antes de envio à aprovação presidencial. Entretanto, no caso da formação da agenda de universalização da banda larga, o setor de

telecomunicações teve papel coadjuvante. Analisando-se sob o ponto de vista institucional, as regras formais de definição de atribuições e papéis na regulação de telecomunicações tiveram menor relevância se analisada a forma como foi conduzida a discussão e a preponderância dos atores governamentais não titulares do tema, mas pertencentes à rede que o discutia ao longo da última década.

No processo de formação da agenda de universalização da banda larga, houve, de certo modo, uma ruptura institucional de um modelo construído desde a privatização. Sob um aspecto, foi a primeira vez que a telefonia fixa perdeu proeminência no debate. Adicionalmente, e isso é traço mais marcante, o Programa Nacional de Banda Larga representou um dos primeiros momentos do setor de telecomunicações pós-privatização em que a política de telecomunicações foi fortemente afetada por uma discussão praticamente alheia à agência reguladora. E se em outros tempos o incômodo de certos setores do governo se referia ao excesso de autonomia das decisões da Anatel e a capacidade de interferência de sua atuação em políticas públicas, no caso da universalização da banda larga, a Agência esteve à margem do debate.

Proposição 4 – Os atores variaram significativamente ao longo dos eventos, mas permaneceram os mesmos nos três fluxos.

É importante destacar que havia uma variação significativa dos atores participantes da constituição dessa agenda ao se compararem eventos distintos. Essa circulação de atores teve papel fundamental, como já ressaltado na Seção 4.5.

Por outro lado, no que se refere aos fluxos de um mesmo evento, é importante destacar que não houve variação de atores. Os atores que participavam do fluxo de problemas se repetiam no de alternativas e se repetiam também no processo políticos de determinado evento. Segundo Kingdon, os atores que participam de um dos três fluxos não necessariamente participam de todos. Mas no caso da formação de agenda da universalização da banda larga, parece haver coincidência dos atores nos três fluxos. A

despeito de, no fluxo de problemas identificados, os indicadores que chamam a atenção para o problema da banda larga serem informações compiladas pelo próprio setor privado que presta serviços de telecomunicações, não foram estes os atores que chamaram a atenção para o problema. No caso específico do evento 4, momento em que se decide pela construção do Programa, os atores não diretamente vinculados ao tema das telecomunicações, assumiram papel central, dentre eles a Casa Civil, o Gabinete Pessoal do Presidente Lula, o Núcleo de Assuntos Estratégicos, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, não necessariamente nessa ordem. Esses atores são os mesmos que também aparecem no fluxo do processo político. O que em princípio pode causar a impressão de uma política fortemente articulada revela, por outro lado, a frouxa relação estabelecida entre a sua discussão e o setor de telecomunicações. Como já reforçado, Ministério das Comunicações, Anatel e entidades privadas ligadas às telecomunicações (prestadores de serviços e organizações da sociedade civil) não estiveram ativos no processo de formação da agenda de banda larga no país.

Proposição 5 – As análises técnicas e os indicadores exerceram pouca influência nas decisões sobre a política de universalização da banda larga.

Não havia, no governo federal, ao menos até 2009, nenhum órgão que estivesse prestando atenção às questões relacionadas à banda larga. Indagados a respeito de diagnósticos, problemas, indicadores que motivassem a atuação do governo federal para universalização da banda larga, nenhum dos atores foi enfático em afirmar que havia uma questão forte que chamasse a atenção do governo para o problema. Na verdade, os indicadores foram utilizados como justificativa para uma agenda que já havia sido construída, e para a qual já havia propostas de atuação sendo discutidas.

Proposição 6 – O tema "universalização da banda larga", ao longo do tempo, passou por ciclos, em que perdia e recuperava proeminência.

Quanto ao processo que culminou na formação da agenda, também notou-se um fenômeno descrito por Kingdon. A agenda esteve perto de ser constituída em momentos anteriores, mas não prosperou. Como já apontado neste trabalho, Kingdon entende que um tema perde proeminência na agenda governamental por um dos três motivos: o problema foi resolvido, houve falha na tentativa de se resolver o problema ou delimitá-lo, ou o custo de solução do problema é muito alto. No caso da banda larga, o que se percebeu foi que o tema perdeu proeminência em função de medidas paliativas que foram sendo construídas ao longo do caminho e desviando a atenção do governo. À época do estudo do NAE, as operadoras de telecomunicações foram inseridas no debate e passaram a se responsabilizar pela conexão das escolas públicas urbanas. Dessa forma, ficou resolvido o problema imediato que havia iniciado a discussão da banda larga. Quanto ao projeto maior, de construção de uma estatal para prestar serviço de conexão em banda larga, faltava uma decisão judicial que somente ocorreu em 2009, momento em que se abre a nova janela para a construção dessa agenda.

Proposição 7 – Há um alto nível de fragmentação no âmbito do subsistema de telecomunicações.

No âmbito do fluxo de alternativas de políticas públicas, uma característica que também pode ter contribuído para o adiamento da formação dessa agenda refere-se ao nível de fragmentação verificado nas propostas. O tema da banda larga foi discutido de maneira fragmentada. Como analisa o entrevistado 7, mesmo dentro do “núcleo duro” de atores que participavam da discussão desse tema, havia divergências de para onde se deveria seguir. Havia um grupo defendendo a construção de uma rede estatal, outro defendendo que se fomentasse a iniciativa privada. A fragmentação ficou notória quando, em 2009, o Ministério das Comunicações chegou a se ausentar da discussão conduzida pela Casa Civil, alegando que desenvolveria sua própria proposta para a banda larga e que a levaria ao Presidente Lula isoladamente. A formação da agenda veio no momento em que, por meio da ação de um empreendedor de política pública, foi possível articular as duas visões e o nível de fragmentação foi sendo reduzido. Quando a reunião ministerial

com o Presidente Lula ocorreu, em 2009, os atores que divergiam sobre as propostas já conseguiam, minimamente, desenvolver um diálogo e buscar aspectos que os unissem.

Proposição 8 – As ideias tiveram um papel peculiar e secundário no desenvolvimento do debate sobre universalização.

Uma questão apontada por Kingdon como relevante na análise de construção de alternativas refere-se ao papel das ideias, no sentido de que o jogo político e os interesses distintos não são os únicos elementos constitutivos de uma proposta de política pública, mas existe, para além disso, o convencimento, o que ele denomina “quebra-cabeças intelectual”, a análise técnica, a harmonia com outros valores da comunidade. No caso da universalização da banda larga, é possível afirmar que as ideias exerceram grande influência na construção de alternativas, mas de uma forma peculiar: elas foram usadas para defender posições que tinham o cerne, como ressaltado por mais de um entrevistado, em questões ideológicas. As questões legais, regulatórias, técnicas e econômicas não raras vezes foram trazidas ao debate ao longo do processo de formação da agenda, mas como uma estratégia de sustentação de posições distintas, de propostas distintas.

Proposição 9 – Ao surgir a janela de oportunidade, o tema "universalização da banda larga" se subordinou à questão da estatização.

O entrevistado 6 chega a chamar a atenção para isso: a decisão de se constituir uma empresa de governo para prestar serviços de telecomunicações já estava tomada há algum tempo, a universalização da banda larga pegou carona, os indicadores socioeconômicos atinentes às telecomunicações foram usados como justificativa da política, mas foram levantados já em fase posterior à formação da agenda.

Mesmo em 2009, momento em que o governo passa a discutir a universalização da banda larga, como se pôde perceber nas entrevistas, o surgimento do tema e a atenção a ele

por atores governamentais se volta em função de uma discussão pontual, qual seja, a de aproveitamento das fibras óticas da Eletronet para interligação de pontos de governo. Como relatou o entrevistado 6, a percepção é de que a universalização da banda larga veio a reboque da intenção de se construir uma rede de governo para tráfego de dados em banda larga.

Proposição 10 – As lacunas no modelo regulatório exerceram um papel fundamental na dinâmica dos 4 episódios.

A respeito das duas principais alternativas discutidas: a implantação de uma rede estatal ou a contratação de serviços de operação privada, um fato chama a atenção: as propostas das operadoras de telecomunicações foram sempre em reação aos momentos em que o tema da estatal crescia no governo. Esse fato coincide com a avaliação do entrevistado 6, para quem a formação da agenda de universalização da banda larga somente foi necessária e se viabilizou por um somatório de atores em processo de manutenção do *status quo*. Ministério das Comunicações, Anatel e empresas reguladas, na visão dele, não agiram para minorar os problemas relacionados ao acesso à banda larga e essa inação provocou a formação da agenda. O entrevistado entende, inclusive, que a análise da formação dessa agenda deve partir dos “não eventos”, ou da falta de eventos como o motivador da construção da agenda. Em sua visão, as lacunas regulatórias no setor de telecomunicações, não somente no Brasil, acabam sendo preenchidas de alguma maneira, seja pelo Poder Judiciário ou outros órgãos públicos. Em sua opinião, da qual compartilha o entrevistado 2, foi isso que ocorreu no Brasil: na ausência de ação pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel, outros órgãos do governo federal foram assumindo posições de destaque na discussão regulatória.

Um outro comentário feito pelo entrevistado 6 refere-se à “desconfiança institucionalizada de todas as esferas governamentais” em relação ao Ministério das Comunicações, o que, em sua visão, ocasionou a apropriação da discussão do tema por outros atores do governo federal.

Da mesma forma, entende que o setor privado de telecomunicações não quis sair da zona de conforto em que se encontrava, a telefonia ainda rentável, a situação de quase monopólio das operadoras de telefonia fixa, impediram que uma discussão forte sobre a banda larga prosperasse. Em suas palavras:

(...)a avaliação das empresas não era uma avaliação de 'vamos implementar a banda larga'; a avaliação delas era uma avaliação de como responder a um cenário que será inevitável e como lucrar o máximo até lá.

Proposição 11 – Os instrumentos de planejamento e programação das atividades relativas à universalização, como o PMGU, foram ineficazes ou exerceram papel secundário.

Para abertura de janela de política pública para universalização de telecomunicações, há um evento periódico, em princípio, muito importante: a revisão das metas de universalização de telecomunicações, que acontece a cada 5 anos. Entretanto, ao se avaliarem esses momentos, é possível perceber que, no caso da universalização da banda larga, eles exerceram pouca, quase nenhuma influência. O que de fato parece ter sido fator decisivo na condução do tema até a constituição da agenda governamental foi a articulação de atores que, em que pese não serem vinculados ao setor de telecomunicações, exerceram o papel de empreendedores de políticas públicas e foram exitosos em provocar o debate, aproveitando oportunidades que foram surgindo ao longo do tempo, até o evento de 2009, quando o tema finalmente é inserido na agenda do Presidente Lula.

Proposição 12 – O Legislativo e a sociedade civil exerceram papel secundário na formação da agenda de universalização da banda larga.

O que ganha destaque à medida em que se avaliam os eventos pesquisados é, de fato, a baixa relevância que tiveram os atores envolvidos com telecomunicações na constituição da agenda de universalização da banda larga. Anatel, Ministério das

Comunicações, operadoras de serviços, entidades representantes do setor foram, uns mais outros menos, coadjuvantes na discussão da temática e na condução do processo que chamou a atenção do Presidente da República ao tema. Da mesma forma, não se verificou uma mobilização significativa do Poder Legislativo ou mesmo da sociedade civil. O tema chegou ao Presidente pelas vias da discussão da política de educação.

Conclusão

Em 2010, o Governo Federal anunciou o Programa Nacional de Banda Larga com mudanças substanciais no setor de telecomunicações, em especial a reativação da Telebrás.

A pesquisa buscou entender a formação da agenda que propiciou o anúncio do Programa. Como demonstrado, as discussões a respeito da banda larga têm origem em anos anteriores, em eventos que chamaram a atenção do governo federal para a necessidade de se discutir a universalização do acesso.

De todos os relatos, é possível chegar a algumas conclusões. A primeira delas é que o modelo teórico de Kingdon para formação da agenda pode ser aplicado ao estudo de caso objeto da pesquisa. De fato, pelo que ficou demonstrado, a formação da agenda de universalização da banda larga sofreu influência de processo político, de diferentes atores com propostas de ação distintas, da análise de problemas diagnosticados em determinada circunstância.

Ratificando a argumentação de Galperin, o estudo da formação da agenda de universalização da banda larga ficaria incompleto se o parâmetro de análise fosse exclusivamente o tecnológico, o de grupos de interesse ou o ideológico. A formação da agenda de universalização da banda larga contou com a influência de todos esses fatores e o que a propiciou foi a conjunção dos mesmos, atrelado à ação dos empreendedores de políticas públicas agindo nos momentos em que surgiram oportunidades.

Nesse mesmo sentido, é importante comentar que a visão de que as decisões sobre regulação de telecomunicações possuem caráter exclusivamente técnico não se verifica no caso pesquisado. As questões técnicas chegaram sim a compor o debate, especialmente na construção de alternativas de ação, mas longe de terem conduzido o rumo que essa agenda tomou.

Ficou visível o grau de fragmentação da comunidade de políticas públicas envolvida na discussão sobre a universalização da banda larga. Os órgãos titulares do tema

– Ministério das Comunicações e Anatel – têm posições e propostas distintas entre si. Somem-se a isso as posições e propostas desenvolvidas em outros órgãos do governo federal, em especial, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o próprio Gabinete Pessoal do Presidente da República. Já no setor privado, três grandes blocos de entidades divergem entre si e nas propostas que defendem para a universalização das telecomunicações: as grandes operadoras, os pequenos e médios operadores e as entidades de defesa dos usuários de telecomunicações. Há fortes evidências de que essa teia de atores com visões distintas, com valores e alternativas de solução distintos, é uma das causas das idas e vindas na formação da agenda estudada.

Uma outra conclusão a que se chega é que, dos eventos pesquisados, o primeiro deles – o SCD – não exerceu influência alguma sobre a formação da agenda de universalização da banda larga, a despeito de ter tratado, em alguma medida, do mesmo tema. Os dois outros eventos – Brasil 3 Tempos e troca de metas de universalização – são mesmo parte das condições antecedentes que proporcionaram a formação da agenda, relatada no estudo do evento 4 – o anúncio do Programa Nacional de Banda Larga.

Por outro lado, um fato que chama a atenção já foi descrito no capítulo 5. A formação da agenda de universalização da banda larga parece ter sido gerada a partir de um *spillover* (estudo Brasil 3 Tempos) que, apesar de tangenciar a banda larga, não tratava dela no sentido que se atribuiu no último evento, ou seja, no sentido de que era necessário sua universalização para minimização de desigualdades socioeconômicas geradas pela concentração geográfica, preço e capacidade da banda larga no Brasil. Ela foi fruto de um *spillover* quando o NAE discutia a melhoria da educação básica. Desse evento *spillover*, agregado às discussões regulatórias de telecomunicações que se seguiram e à ação de um empreendedor de política pública, constituiu-se a nova agenda. Esse pode ser um fenômeno a se estudar em pesquisas futuras, de modo a dialogar com o modelo desenvolvido por Kingdon, porém com adaptações.

Outra conclusão a que se pode chegar é a essencialidade dos empreendedores de políticas públicas para que a agenda fosse constituída. Foram eles os responsáveis por

reunir uma série de informações e propostas dispersas, que assim continuariam caso não atuassem. Seria mantida a inércia em que se encontrava o tema da banda larga, não fosse a disposição dos empreendedores de dispender tempo e recursos para chamar a atenção do Presidente.

Uma questão de destaque que pode ser alvo de investigação futura refere-se ao insulamento do debate a respeito da banda larga. A sociedade civil tampouco o Poder Legislativo exerceram qualquer influência na constituição dessa agenda. Dos relatos dos entrevistados, foi possível perceber que o tema não sofreu nenhuma pressão social para que ascendesse à agenda. Como já comentado anteriormente, foi na verdade o anúncio do Programa Nacional de Banda Larga que deu origem a uma série de debates nesses outros espaços a respeito do tema, a exemplo do que ocorreu na Conferência de Comunicação, em dezembro de 2009. Também em decorrência do anúncio do Programa, verificou-se no Congresso Nacional a ocorrência de alguns debates e audiências públicas tratando do assunto.

Um outro aspecto que merece ser ressaltado refere-se à singularidade desse tema em relação às demais discussões de telecomunicações desde a privatização do setor: parece ter sido a primeira vez que a condução central de uma política pública de telecomunicações fugiu ao controle da Anatel. Nos momentos anteriores, a queixa da administração direta era sempre em sentido contrário, de que a agência reguladora possuía autonomia demais para influir em políticas públicas. No evento pesquisado, a despeito de a Anatel ter podido atuar sobre o tema, ela se omitiu. Esse fenômeno também pode gerar investigação futura mais aprofundada.

Por fim, apesar de ainda muito recente, não se pode desprezar o fato de que o anúncio do Programa Nacional de Banda Larga trouxe uma nova configuração às discussões de telecomunicações no Brasil, na qual atores do Poder Executivo, Poder Legislativo, sociedade civil, empresas, mídia e comunidades epistêmicas envolvidas estão notoriamente mais engajados.

Referências Bibliográficas

ANATEL. Resolução n.º 516, de 30 de outubro de 2008.

ANATEL. Relatório 2009. Brasília, 31 de dezembro de 2009.

ANATEL. Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST. Relatório de Gestão 2009. Brasília, 2010. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=241303&assuntoPublicacao=Relat%F3rio%20de%20Gest%E3o%20do%20Fust%20-%20Exerc%EDcio%202009&caminhoRel=Cidadao-Biblioteca-Acervo%20Documental&filtro=1&documentoPath=241303.pdf>. (Acesso em 14/08/2010, 22h05min)

APDSI. Glossário da Sociedade da Informação – Versão 2007. Portugal, Março/2007. Disponível em http://www.apdsi.pt/main.php?mode=public&template=frontoffice&srvacr=pages_43&id_page=138. (Acesso em 02/06/2009, 22h50min.)

BARZELEY, Michael et al. Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: a Conceptual Framework and Methodological Guide. In: International Public Management Review. Vol. 4, n. 1, 2003: 20-41.

BOGDAN-MARTIN, Doreen *et al.* The ICT Sector Faces Reality. In: International Telecommunication Union. Trends in Telecommunication Reform 2003. Promoting Universal Access to ICTs – Practical Tools for Regulators. Geneva: International Telecommunication Union, Telecommunication Development Bureau, 2003.

BONAFONT, Laura Chaqués. Redes de Políticas Públicas. 1. ed. Madrid: Siglo Vientiuno de Espana, 2004.

BRASIL. Lei Geral de Telecomunicações n.º 9.472, de 16 de julho de 1997.

BRASIL. Lei n.º 9.998, de 17 de agosto de 2000.

BRASIL. Lei n.º 10.052, de 28 de novembro de 2000.

BRASIL. Decreto n.º 3.753, de 19 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Decreto n.º 3.754, de 19 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Decreto n.º 6.039, de 7 de fevereiro de 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 8, de 15 de agosto de 1995.

CALMON, Paulo Du Pin. & MARCHESINI, Marcelo. Análise de Políticas Públicas no

Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental. In: XXXI EnANPAD - Encontro Científico em Administração, 2007, Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2007. v. 25. p. 126-149.

COHEN, M.D., March, J. G. & OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. v. 17, n. 1, p. 1-25, mar/1972.

CREMER, Helmut. *The Economics of Universal Service: Theory*. The Economic Development Institute of the World Bank, 1998. Disponível em <http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/theory.pdf> (Acesso 29/05/2009, 20h45min)

COUTINHO, Diogo Rosenthal. Entre eficiência e equidade: a universalização das telecomunicações em países em desenvolvimento. In: *Revista Direito GV*, 2005. Disponível em <http://www.direitogv.com.br/AppData/Publication/EntreEficienciaEquidadeDiogoCoutinho.pdf>. (Acesso em 24/05/2009, 13h50min)

EVERA, Stephen Van. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, n. 51. Fev. 2003.

GAETANI, Francisco. Políticas de Gestão Pública e Políticas Regulatórias: contrastes e interfaces. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: España, Nov. 2004.

GAETANI, Francisco. *Constitutional Public Management Reforms in Modern Brazil 1930-1998*. Tese. London School of Economics and Political Science, 2005.

GALPERIN, Hernan. Beyond Interests, Ideas and Technology: An Institutional Approach to Communication and Information Policy. In: *The Information Society*, n. 20: 159-168, 2004.

GERRING, John. What is a Study Case and What is It Good for? In: *The American Political Science Review*. Vol. 98, n.2, Mai./2004: 341-354

GÖTTEMS, Leila B. D. Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no Distrito Federal: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação das política de saúde (1979 a 2009). Tese. UnB, 2010.

HERRERA, Alejandra. *Introdução ao Estudo da Lei Geral de Telecomunicações do Brasil*. São Paulo: Editora Singular, 2001.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2ª Ed. New York: Harper

Collins College Publishers, 1995.

MARCHESINI, Marcelo. Formação da Agenda Governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. Dissertação. UnB, 2008.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulação Econômica e Social e Participação Pública no Brasil. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: España, Nov. 2004.

MELO, José Ricardo. Telecommunications and the Poor. In: Infrastructure for Development. Private Solutions and the Poor. Londres, Reino Unido: Mai-Jun/2000.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Exposição de Motivos LGT, n.º 231, de 10 de dezembro de 1996.

MSIMANG, Mandlesilo. Universal Access and Universal Service: An Overview. In: International Telecommunication Union. Trends in Telecommunication Reform 2003. Promoting Universal Access to ICTs – Practical Tools for Regulators. Geneva: International Telecommunication Union, Telecommunication Development Bureau, 2003.

MITCHELL, J. Convergent Communications, Fragmented Regulation and Consumer Needs. In: Melody H.W. Telecom Reform. Principles, Policies and Regulatory Practices. Lyngby: Den Private Ingeniorfond, 1997. p. 441-450

NOLL, Roger G. Telecommunications Reform in Developing Countries. Working Paper 99-10. Joint Center. AEI-Brookings Center for Regulatory Studies. Jul./1999. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/abstract=181030>. (Acesso 25/02/2009, 20h32min)

OCDE. Rethinking Universal Service for a Next Generation Network Environment. Working Party on Telecommunication and Information Service Policies. Abril/2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Projeto Brasil 3 Tempos. Cadernos NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – nº 1 (jul. 2004). Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Projeto Brasil em 3 Tempos. Cadernos NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – nº 6 (nov. 2006). – Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. A Concepção Estratégica para Inclusão Digital. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2007.

SCHOLZE, Simone Heriqueta Cossetin & WIMMER, Miriam. A Regulação das Telecomunicações no Brasil: passado, presente e desafios futuros. In: PROENÇA, Jadir Dias *et al.* Desafios da Regulação no Brasil. Brasília: ENAP, 2009.

SOUZA, Celina. “Estado de campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>. (Acesso em 16/01/2010, 14h35min).

TAPIA, Jorge Ruben Biton *et al.* Política de Serviço Universal e Liberalização das Telecomunicações: a experiência brasileira no contexto de uma agenda de transição. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 22, n.1, p. 261-287, 2001.

TELESÍNTese. Governo prepara decisão de modelo para inclusão digital. Disponível em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=1450. (Acesso em 08/07/2010, 17h27min)

TRAVIS, Rick & ZAHARIADIS, Nikolaos. A Multiple Streams Model of U.S. Foreign Aid Policy. In: Policy Studies Journal, vol. 30, n. 4, 2002: 495-514.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 1107/2003 – Plenário. Brasília, 2003.

_____. Acórdão 2148/2005 – Plenário. Brasília, 2005.

VALOR ECONÔMICO. Lula propõe uma consolidação das leis sociais. Matéria publicada em 17/09/2009.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Comparing Three Lenses of Policy Choice. In Policy Studies Journal, vol 26, n. 3, 1998: 434-448.

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas

Evento 1

- 1.1. Que problemas motivaram a construção de um plano de metas de universalização para levar acesso à internet nas escolas?
- 1.2. Havia indicadores que apontavam para esse problema?
- 1.3. Que atores reconheciam o problema?
- 1.4. Como foi pensada a aplicação do Fust em internet nas escolas? Que atores a defendiam?
- 1.5. Como foi pensado o desenvolvimento do SCD? Que atores o defendiam?
- 1.6. Quais eram as outras propostas de solução do impasse?
- 1.7. Que atores eram contrários ao SCD e o que argumentavam?
- 1.8. Como era o debate do SCD entre Anatel e Ministério das Comunicações?
- 1.9. Outros atores se envolveram? Congresso Nacional participou?
- 1.10. Algum acontecimento político contribuiu para que o SCD saísse da pauta?
- 1.11. Havia algum ator com papel preponderante na discussão do tema? De que forma agia?

Evento 2

- 2.1. Por que o NAE passou a se ocupar do tema da inclusão digital?
- 2.2. Que problemas levaram à discussão da infraestrutura de banda larga?
- 2.3. Havia dados / indicadores que motivavam a preocupação?
- 2.4. Havia outros atores discutindo esse problema? Sob que perspectiva?
- 2.5. Que medidas foram propostas para avançar na inclusão digital?
- 2.6. De que forma as fibras óticas da Eletronet foram inseridas na discussão?
- 2.7. Que atores participaram da construção do projeto?
- 2.8. Que atores eram contrários?
- 2.9. Havia propostas alternativas?
- 2.10. Como essa discussão da Eletronet foi levada ao Presidente?

- 2.11. Por que a decisão sobre o Plano não foi tomada?
- 2.12. O debate contou com participação de outros atores?
- 2.13. Havia algum ator com papel preponderante na discussão do tema? De que forma agia?

Evento 3

- 3.1. Que problemas motivaram a revisão do PGMU e discussão do *backhaul*?
- 3.2. Que leituras eram feitas sobre o acesso à banda larga nessa época?
- 3.3. Como surgiu a alternativa do *backhaul*?
- 3.4. Que alternativas a ele estavam sendo discutidas?
- 3.5. Que atores (inclusive privados) participaram e que posições defendiam?
- 3.6. Como essa alternativa foi levada à Casa Civil e Presidência da República?
- 3.7. Como essa discussão sobre o *backhaul* foi levada ao Presidente?
- 3.8. Em que momento e como a decisão de aprová-lo foi tomada?
- 3.9. O debate contou com participação de outros atores?
- 3.10. Houve pressão de atores externos ao governo?
- 3.11. Quem teve papel preponderante para que o Presidente tomasse a decisão de aprovar a revisão do PGMU? De que forma atuou esse ator? Que argumentos / dados utilizou para convencer?

Evento 4

- 4.1. Que problemas motivaram o ressurgimento da discussão da banda larga em 2009, depois de já revisto o PGMU e aprovado o *backhaul*?
- 4.2. Que leituras foram feitas sobre o acesso à banda larga nessa época?
- 4.3. Como esse problema foi levado ao Presidente?
- 4.4. Que propostas de massificação da banda larga surgiram?
- 4.5. Que atores estiveram presentes no debate? Em que divergiam?
- 4.6. Que propostas chegaram a ser apresentadas ao Presidente?
- 4.7. O que levou o Presidente a solicitar um plano de banda larga?
- 4.8. Algum evento político teve influência nesse momento?

- c) Houve pressão de atores externos (Legislativo, mídia, operadores privados)?
- d) Que contexto político-institucional favoreceu o retorno do tema à agenda?
 - a) Que ator(es) levou (aram) o tema ao Presidente?
 - b) De que forma se deu esse processo?

APÊNDICE B – Quadro esquemático para tratamento das entrevistas

| | Fluxo de Problemas | Fluxo de Alternativas | Fluxo de Processo Político | Janela de Políticas Públicas | Ação do Empreendedor |
|----------------|--------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------------|----------------------|
| Evento 1 | | | | | |
| Entrevistado 1 | | | | | |
| Entrevistado 2 | | | | | |
| ... | | | | | |
| Evento 2 | | | | | |
| Entrevistado 1 | | | | | |
| Entrevistado 2 | | | | | |
| ... | | | | | |
| Evento 3 | | | | | |
| Entrevistado 1 | | | | | |
| Entrevistado 2 | | | | | |
| ... | | | | | |
| Evento 4 | | | | | |
| Entrevistado 1 | | | | | |
| Entrevistado 2 | | | | | |
| ... | | | | | |