

Informe Setorial *Backhaul* ameaçado, consumidor atento

Telecommunication Sector Update
Threatened backhaul, attentive consumer

Denianne de Araújo Duarte*

Lívia Denise Rêgo Silva**

Informe setorial
Atualizado até fevereiro de 2009

Definição

Backhaul é a infraestrutura de rede de suporte do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) para conexão em banda larga, interligando as redes de acesso ao *backbone* da operadora. O *backhaul* visa a conectar os municípios brasileiros que ainda não possuem oferta de serviços banda larga no varejo, a partir de municípios já atendidos.

A idéia de implementar mudanças na infraestrutura do STFC originou-se da percepção de que a velocidade de acesso às redes de dados de 64 Kbit/s e a obrigação de implantação de Postos de Serviços de Telecomunicações (PSTs), estabelecidas pela regulamentação, seriam insuficientes para promover a inclusão digital.

Os PSTs, consoante o art. 3º, do Anexo ao Decreto n. 4.769/2003, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU) e dá outras providências, são conjuntos de instalações de uso coletivo, mantidos pela concessionária, constituídos de pelo menos quatro Telefones de Uso

*Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Procuradora Federal em exercício no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), colaboradora do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações (GETEL/UnB).

**Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), colaboradora do Grupo de Estudos em Direito das Telecomunicações (GETEL/UnB).

Público (TUPs) e quatro Terminais de Acesso Público (TAPs), permitindo (i) a utilização do STFC, por meio de acesso de uso coletivo, (ii) a conexão a Provedores de Acesso a Serviços Internet (PASI) de livre escolha do usuário, (iii) o envio e recebimento de textos, gráficos e imagens por meio eletrônico, independentemente de assinatura ou de inscrição do usuário junto à prestadora.

Discussões conjuntas foram realizadas por um grupo informal interministerial, composto por integrantes do Ministério das Comunicações (MC), do Ministério da Educação (MEC), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com o objetivo de incrementar o acesso da população brasileira aos benefícios das modernas tecnologias de comunicação. A partir de tais discussões, identificou-se a deficiente infraestrutura de telecomunicações como a principal barreira para a inclusão digital no Brasil.

A infraestrutura de telecomunicações brasileira pode ser entendida como a soma de duas infraestruturas essenciais para que o serviço possa chegar até o cidadão: o *backhaul*, infraestrutura de alta capacidade necessária para interligar as redes de acesso à internet pública; e as redes de acesso à internet em banda larga, que compõem a última milha necessária à conexão do ambiente do usuário ao do prestador de serviços.

O grande desafio para a promoção da inclusão digital era justamente adotar medidas adequadas para expandir, de maneira sincronizada, essas duas infraestruturas. A solução encontrada foi a adoção de metas alternativas às então estabelecidas no Anexo ao Decreto n. 4.769/2003 (PGMU), visando à implementação de *backhaul* internet em banda larga em todos os municípios do país, acompanhada de iniciativas de difusão das redes de acesso, substituída, assim, parcela da obrigação de implantação de PSTs.

Viabilidade jurídica do *backhaul*

Legislação

Lei n. 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações / LGT)
Art. 80. As obrigações de universalização serão objeto de metas periódicas, conforme plano específico elaborado pela Agência e aprovado pelo Poder Executivo, que deverá referir-se, entre outros aspectos, à disponibilidade de instalações de uso coletivo

ou individual, ao atendimento de deficientes físicos, de instituições de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas.

§ 1º O plano detalhará as fontes de financiamento das obrigações de universalização, que serão neutras em relação à competição, no mercado nacional, entre prestadoras.

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

Como se observa do art. 80, *caput*, da LGT, as obrigações de universalização serão objeto de metas periódicas, previstas no PGMU, elaborado pela Anatel e aprovado pelo Poder Executivo. Considerando que se trata de uma questão de cunho eminentemente social, as obrigações de universalização podem variar com o tempo, à medida que certos objetivos sejam alcançados e que a evolução da economia, do desenvolvimento regional, das questões demográficas, da distribuição de renda, dentre outras, modifiquem as condições iniciais. Em razão disso, as referidas obrigações poderão ser alteradas periodicamente, para se adaptar ao contexto hodierno.¹

Essa concepção foi corroborada no art. 2º, § 2º, do Decreto n. 4.769/2003 (PGMU), ao dispor que a Anatel poderá propor a revisão das metas de universalização, em face do avanço tecnológico e das novas necessidades sociais:

Art. 2º Este Plano estabelece as metas para a progressiva universalização do STFC prestado no regime público, a serem cumpridas pelas concessionárias do serviço, nos termos do art. 80 da Lei n. 9.472, de 1997.

§ 1º Todos os custos relacionados com o cumprimento das metas previstas neste plano serão suportados, exclusivamente, pelas Concessionárias por elas responsáveis, nos termos fixados nos respectivos contratos de concessão.

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

¹Exposição de Motivos n.º 231/MC, 1996, p.19.

nestes casos, fontes para seu financiamento, nos termos do art. 81 da Lei n. 9.472, de 1997.

Nesse contexto, as concessionárias do serviço telefônico fixo comutado destinado ao uso do público em geral (STFC) possuem o dever de cumprir uma série de obrigações de universalização, enumeradas no Decreto n. 4.769/2003, dentre elas a de ativação de PSTs.

Decreto n. 4.769/2003

Art. 3º Para efeitos deste Plano são adotadas as definições constantes da regulamentação, em especial as seguintes:

(...)

VIII - Posto de Serviço de Telecomunicações - PST é um conjunto de instalações de uso coletivo, mantido pela concessionária, dispondo de, pelo menos, TUP e TAP, e possibilitando o atendimento pessoal ao consumidor;

IX - Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral (STFC) é o serviço de telecomunicações que, por meio da transmissão de voz e de outros sinais, destina-se à comunicação entre pontos fixos determinados, utilizando processos de telefonia;

X - Telefone de Uso Público - TUP é aquele que permite, a qualquer pessoa, utilizar, por meio de acesso de uso coletivo, o STFC, independentemente de assinatura ou inscrição junto à prestadora;

XI - Terminal de Acesso Público - TAP é aquele que permite, a qualquer pessoa, utilizar, por meio de acesso de uso coletivo, o STFC, independentemente de assinatura ou inscrição junto à prestadora, incluindo, ainda, funções complementares que possibilitem o uso do STFC para conexão a Provedores de Acesso a Serviços Internet - PASI, de livre escolha do usuário, e envio e recebimento de textos, gráficos e imagens, por meio eletrônico, observado o disposto na regulamentação;

Tendo em conta que a LGT admite a alteração do PGMU devido à periodicidade das metas de universalização previstas, cogitou-se a elaboração de plano específico, para substituição das obrigações de ativação de PSTs pela obrigação de aumento da capacidade das redes de STFC, com a instalação de *backhaul*, de modo que tais estruturas se tornassem aptas a suportar a prestação de serviço de transmissão de dados em alta velocidade (banda larga) para acesso à internet. Com tal medida, pretendeu-se implementar, de forma mais eficiente, as políticas públicas de telecomunicações instituídas no Decreto n. 4.733/2003, que fixa como

diretriz a ser alcançada pelo governo brasileiro a realização de ações no âmbito do programa de inclusão digital.

Segundo Carlos Ari Sundfeld, as novas obrigações teriam finalidade de interesse público bem definida: levar a localidades atualmente não atendidas pela internet em alta velocidade uma infraestrutura de rede (*backhaul*) a ser utilizada por operadores de serviços de telecomunicações no oferecimento de serviços de acesso à internet a usuários finais. A nova meta de universalização geraria apenas o incremento da capacidade da rede de telefonia fixa. A oferta de internet em alta velocidade a usuários finais não estaria incluída na meta, sendo naturalmente feita sob regime privado por prestadores do serviço de interesse coletivo denominado Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), disciplinado pela Resolução Anatel n. 272/2001.

Nesse sentido, a ampliação da capacidade das suas próprias redes pode ser defendida como legítima se inserida no rol de atribuições das concessionárias de STFC. Esse serviço, além da importante função de propiciar a usuários finais a comunicação pessoal², funciona como rede básica para o oferecimento de outros serviços de telecomunicações. Essa outra aplicação ocorre por intermédio da exploração industrial das redes do STFC. Oportuno ressaltar que a possibilidade de agregar à utilidade tradicional do STFC outras finalidades, com vistas à universalização, foi expressamente referida no art. 5º, inciso III, do PGMU, cuja redação é a seguinte:

PGMU

Art. 5º A partir de 1º de janeiro de 2006, em localidades com STFC com acessos individuais, as Concessionárias devem: (...)
III - tornar disponíveis acessos individuais para estabelecimentos de ensino regular, instituições de saúde, estabelecimentos de segurança pública, bibliotecas e museus públicos, órgãos do Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público, objetivando permitir-lhes a comunicação por meio de

²Na definição do STFC está prevista não só a comunicação por voz, mas também a realizada “por outros sinais”. Além disso, não consta, na conceituação, a exigência de que o serviço estabeleça exclusivamente a comunicação entre pessoas. A regulamentação preferiu caracterizar o serviço como processo de comunicação entre “pontos fixos”. (SUNDFELD, Carlos Ari. Parecer. In: Processo nº 53000.026882/2007-84 (Ministério das Comunicações), São Paulo, 6 de junho de 2007, p.12).

VOZ ou da transmissão de outros sinais e a conexão a provedores de acesso a serviços internet, mediante utilização do próprio STFC ou deste como suporte a acesso a outros serviços.

Conforme a regulamentação adotada no setor de telecomunicações, cada rede de telecomunicações, além de atender ao serviço para o qual foi construída, também pode ser empregada para outros serviços (de terceiros ou do próprio titular da rede). Mais do que uma possibilidade, essa é uma diretriz da LGT, que conferiu à Anatel poderes para impor o compartilhamento de redes como forma de incentivo à competição (art. 155, LGT).³

Portanto, na visão dos fautores do *backhaul*, o STFC proporciona duas relevantes aplicações, ambas estratégicas e fundamentais para o desenvolvimento do setor. Uma diz respeito à fruição direta do serviço de telefonia pelos usuários do serviço. Outra envolve a disponibilização da capacidade excedente de sua rede para dar suporte à prestação, por utentes industriais, de outros serviços de telecomunicações.

Não se deve, contudo, olvidar que o provimento de internet não é sequer enquadrado como serviço de telecomunicações. A regulamentação o classifica como Serviço de Valor Adicionado (SVA), isto é, aquele que faz uso de telecomunicação para ser prestado, mas que com ela não se confunde (art. 61, LGT).

Art. 61. Serviço de valor adicionado é a atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações.

O acesso à internet é o fim específico do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), prestado em regime privado. De acordo com Carlos Ari Sunfeld, o proveito coletivo da medida, apesar de estar diretamente vinculado ao acesso à internet – e, portanto, à fruição do SCM – seria proporcionado pela rede de STFC. A obrigação de universalização, no caso, atenderia de modo instrumental ao objetivo final almejado, qual seja, a inclusão digital da maior parte da população brasileira. A oferta de banda larga continuaria sem subsídio direto, ocorrendo em regime de ampla

³Parecer de Carlos Ari Sunfeld, 2007.

competição entre as prestadoras interessadas. Com a criação do *backhaul* na rede de STFC, as prestadoras de SCM (utentes industriais) passariam a ter condições materiais de atuar em localidades que, devido ao seu porte, não atraíam os investimentos necessários à constituição da infraestrutura básica para sua existência. O STFC proporcionaria esse investimento, permitindo, com isso, o acesso de prestadoras de outros serviços de interesse público a usuários anteriormente desatendidos.⁴

Nesse contexto, não haveria, segundo Carlos Ari Sunfeld, obstáculo jurídico para a inserção de metas de universalização substitutivas que impliquem realização de investimentos vinculados a elementos de rede de quaisquer das concessões da mesma empresa regional. Essa possibilidade decorreria diretamente do modelo de outorga de concessões interligadas do Plano Geral de Outorgas (PGO) e da competência que a LGT deu às autoridades administrativas para conceber o sistema de metas de universalização, mediante o PGO e o PGMU. Deve-se, porém, observar o dever de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, ou seja, a confrontação entre os encargos oriundos da universalização e a perspectiva de receita deve produzir resultado equivalente antes e depois da substituição das metas.⁵

***Backhaul*: novas obrigações legais**

Em 7 de abril de 2008, foi finalmente publicado no Diário Oficial da União (DOU n. 66, Seção 1, p. 2-3) o Decreto n. 6.424/2008, o qual alterou o Decreto n. 4.769/2003 (PGMU) e estabeleceu novas metas de universalização para as concessionárias de telefonia fixa.

As pendências que ainda existiam foram resolvidas, e o governo e as empresas chegaram a um comum acordo: pelo programa, com previsão de custo de mais de R\$ 1 bilhão, as empresas de telefonia fixa se comprometeram a levar redes de internet a todos os municípios do país. Em troca, o governo extinguiria o equivalente em obrigações até então existentes de instalação de PSTs, que incluem orelhões e acesso à internet.

⁴Parecer de Carlos Ari Sunfeld, 2007.

⁵Parecer de Carlos Ari Sunfeld, 2007.

Em uma segunda frente, firmou-se compromisso com as concessionárias, por meio de aditivo a termos de autorização de SCM por elas detidos, para, além do *backhaul*, implementarem acesso à banda larga em escolas públicas. Acertou-se que as empresas doariam o primeiro modem para cada escola, a qual teria, em contrapartida, a obrigação de mantê-lo. Em caso de defeito, as empresas não teriam a obrigação de substituí-lo. A projeção é de que mais de 55 mil escolas públicas estariam conectadas por 18 anos, sem custos para as escolas; isso incluiria novas escolas eventualmente inauguradas durante esse período.

A referida doação, como comentado, foi possível graças à elaboração de aditivos aos termos de autorização para exploração de SCM – os quais as concessionárias em geral assinaram no passado a fim de abrigar o antigo Serviço de Rede de Transporte de Telecomunicações (SRTT) – incluindo neles a possibilidade das empresas conectarem escolas gratuitamente, por meio da adição de um novo Capítulo XV – Da Prestação de Serviço para Escolas. Os extratos dos referidos aditivos foram publicados no Diário Oficial da União em 17 de abril de 2008.

Pelas novas metas estabelecidas para o setor, as concessionárias terão que atender não apenas à sede dos municípios, mas também a mais de 3.000 localidades até 2010. As empresas terão que, consoante o novo art. 13, *caput* e incisos, do Decreto n. 4.769/2003, instalar o *backhaul* em:

- 40% dos municípios atendidos, até 31 de dezembro de 2008;
- 80% dos municípios, até 31 de dezembro de 2009;
- 100% dos municípios, até 31 de dezembro de 2010.

A capacidade mínima de transmissão do *backhaul*, segundo o novo art. 13-A, do Decreto n. 4.769/2003, variará de acordo com a população de cada município, da seguinte maneira:

- Municípios de até 20 mil habitantes: capacidade de 8 Mbps;
- Municípios com 20 mil a 40 mil habitantes: capacidade de 16 Mbps;
- Municípios com 40 mil a 60 mil habitantes: capacidade de 32 Mbps;
- Mais de 60 mil habitantes: capacidade de 64 Mbps;
- Municípios atendidos só por satélite terão a capacidade de conexão reduzidas para 2 Mbps, 4 Mbps, 8 Mbps, 16 Mbps.

Tais valores podem ser futuramente alterados, conforme a evolução tecnológica. O acordo, no entanto, não retira das concessionárias a obrigação de cumprir as metas de universalização das Unidades de

Atendimento de Cooperativa (UACs), nas áreas rurais do País, consoante os novos arts. 16 e 17, do Decreto n. 4.769/2003. Estas foram mantidas conforme o PGMU determinava à época da renovação dos contratos de concessão.

Em uma segunda etapa, o governo pretende conectar também escolas rurais. Para tanto, deverá usar redes públicas, como o Gesac – programa do governo federal que visa a levar internet a comunidades carentes – e ainda a estrutura da Eletronet, empresa controlada pela Eletrobrás e atualmente em processo de falência.

Backhaul em juízo

Desde seu lançamento, o *backhaul* tem gerado críticas e contracríticas a seu respeito. A crítica com efeitos mais contundentes concretizou-se em forma de Ação Civil Pública (Processo 20083400011445-3, 6ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal), movida pela *Pro Teste* (Associação Brasileira de Defesa do Consumidor), que tem como advogada Flávia Lefêvre Guimarães, ex-membro do Conselho Consultivo da Anatel.

Alega-se, na ação, em resumo, que a LGT determina que, para cada modalidade de serviço, é necessário um contrato de concessão distinto e que o *backhaul* não só não poderia ser classificado como STFC, como também não seria suporte para o STFC. Essa alegação – de que o *backhaul* seria suporte para o STFC e, portanto, poderia ser incluído no contrato de concessão –, foi, para a autora da ação, o artifício utilizado pelas concessionárias para firmarem novo contrato sem licitação.

A entidade é favorável à inclusão digital, mas não concorda com a troca de metas, uma vez que o governo não apresentou qualquer instrumento contratual que assegurasse que as operadoras irão conectar gratuitamente as 55 mil escolas públicas brasileiras. Alega-se, ainda, que os custos de construção da rede de banda larga nacional seriam repassados aos consumidores e que as somente as operadoras lucrariam com esse projeto. Por fim, ressalta-se o risco de ampliação do monopólio entre as concessionárias do STFC.

A ação iniciada na Justiça Federal do Distrito Federal busca a responsabilização da União, da Anatel e das empresas envolvidas – Brasil

Telecom, Telemar, Telefônica e CTBC pela ilegalidade supostamente por elas promovida. Requer a declaração de nulidade de todos os artigos dos decretos presidenciais que estabelecem como meta de universalização das concessionárias de telefonia fixa a construção da rede de banda larga e a paralisação da implantação dessa rede até o julgamento final da ação.

A Ação Civil Pública movida pela *Pro Teste* foi, contudo, também alvo de contracríticas, dentre as quais a de Miriam Aquino, publicada na página Tele.Síntese, em 22 de abril de 2008, segundo a qual a ação desejaria “manter o passado e condenar o país a adiar a construção dessa autoestrada para o conhecimento”. Em seu comentário, descreveu que a *Pro Teste* teria se insurgido, equivocadamente, contra a troca de metas de universalização e, ao representar os consumidores em prol da manutenção da obrigação contratual das concessionárias a instalação dos PSTs, os prejudicaria, já que tais PSTs seriam em sua opinião, “orelhões um pouco mais sofisticados, mas que só oferecem o acesso à internet pela vagarosa linha discada”. Ainda, afirmou a ingenuidade da alegação de que o governo não teria apresentado como prova qualquer instrumento contratual que assegurasse que as operadoras iriam conectar gratuitamente as escolas públicas brasileiras, e argumenta que afirmar tal coisa seria desacreditar as inúmeras instâncias de fiscalização da sociedade e os próprios poderes constituídos. Também rejeitou a alegação de que os consumidores arcariam com os custos da construção da rede, pois pelas próprias regras estabelecidas já se saberia que as receitas adicionais a serem geradas com a venda da capacidade do *backhaul* para que terceiros ofereçam acesso à banda larga teriam que ser revertidas para a expansão e melhoria da rede, uma vez que constitui meta de universalização. Considerou inconsistentes os argumentos da Pro-Teste em defesa da competição, com base na afirmação de que o risco da ampliação do monopólio existiria, mas seria contido pelo controle de preços no atacado, hoje livre, previsto pelo novo PGMU. Ademais, a criação de tarifas anunciada pelo Conselheiro da Anatel Pedro Jaime Ziller de Araujo permitiria que as pequenas empresas locais contratassem a um preço justo essas conexões, podendo assim ampliar a oferta da última milha da banda larga para diferentes comunidades. A *Pro Teste* rebateu os argumentos, afirmando, em síntese que não pretende advogar pelo retorno dos PSTs, mas exatamente liberar o já sofrido usuário de telefonia fixa de tarifas

inflacionadas pelas obrigações acessórias que não dizem respeito ao serviço de telefonia fixa em si mesmo.

O mais recente e duro golpe sofrido pela alteração de metas de universalização foi a descoberta de que a infraestrutura do *backhaul* não fora incluída como bem reversível à União no Aditivo aos Contratos de Concessão assinados pelas prestadoras. A então conselheira Flávia Lefèvre constatara que o aditivo recebido pelo Conselho Consultivo para análise não conferia com o que foi assinado com as concessionárias, o que resultou em pedido de abertura de novo processo contra a Agência na Justiça Federal do Distrito Federal.

A discrepância constatada refere-se à omissão, nos aditivos assinados com as teles, da Cláusula Terceira do texto que havia sido enviado para relatoria do Conselho Consultivo, e que tratava justamente da inclusão do *backhaul* na lista de bens reversíveis à União. Sem que a questão fosse reavaliada pelo Conselho Consultivo, a referida cláusula foi excluída do termo aditivo.

A então conselheira interpretou os fatos no sentido de que a nova rede a ser implantada dentro do Programa Nacional de Banda Larga não seria mais pública, passando assim a ser infraestrutura privada e, por consequência, de uso da concessionária do STFC, a seu bem entender.

A interpretação foi rebatida em discussões internas ao Conselho Consultivo pelo representante do Ministério das Comunicações, Marcelo Bechara, para quem a omissão sobre a reversibilidade dos bens nos contratos não teria maiores danos, pois estaria subentendido, já que de acordo com o Decreto n. 6.424, de 4 de abril de 2008, o *backhaul* é uma rede de suporte ao STFC.

A conselheira Flávia Lefèvre discordou do citado posicionamento. Não obstante o decreto defina o *backhaul* como “infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga, interligando as redes de acesso ao backbone da operadora”, essa infraestrutura não consta na lista de bens reversíveis à União e o próprio decreto não cita a sua inclusão. A lista de bens reversíveis está contida no anexo I dos contratos e é constituída de seis itens: o penúltimo item cita a “infraestrutura e equipamentos de sistemas de suporte a operação” do STFC, e o último item cita “outros indispensáveis à prestação do serviço”. Os demais itens, bem mais específicos, não deixariam margem para a inclusão do *backhaul*.

Na opinião de Flávia Lefèvre, essa nova rede não se encaixaria nem mesmo nas duas citações mais abrangentes, por não ser indispensável à prestação da telefonia fixa e nem estar sendo construída para serviços de voz, mas sim de dados, o que não a incluiria como “suporte ao STFC”. Dessa maneira, a não-inclusão específica do *backhaul* na lista de bens reversíveis faria com que ele pertencesse às empresas. Segundo a conselheira, o mais grave é que se as concessionárias não possuem recursos suficientes para construir o *backhaul*, elas podem usar o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), já que a construção dessa rede é uma meta de universalização.

Sobre a necessidade de que a alteração contratual passasse pela análise do Conselho Consultivo, o argumento de Marcelo Bechara foi o de que a LGT determina que o grupo analise qualquer alteração no PGO, no PGMU e nos programas de implantação de políticas públicas do governo, mas não faz citação explícita às mudanças contratuais. O envio da alteração contratual teria sido uma mera liberalidade da Agência e, como o documento não fazia parte da lista de questões que obrigatoriamente devem passar pelo crivo do Conselho Consultivo, a exigência de análise da última versão os protestos da conselheira seriam indevidos.

Para Flávia Lefèvre, a mudança do contrato faria parte do processo de alteração do PGMU e de um conjunto de ações associadas a uma política pública. Assim, o documento teria que passar pelo Conselho Consultivo e, por isso, a Anatel o teria enviado acertadamente. Nesse caso, haveria – sim – um problema no fato de a agência encaminhar um documento diferente do que seria assinado pelas concessionárias.

Em novembro de 2008, a Juíza Federal Maria Cecília de Marco Rocha, da 6ª Vara do Tribunal Federal de Justiça do Distrito Federal, concedeu liminar à *Pro Teste* suspendendo os efeitos do decreto presidencial do novo PGMU, até que fosse esclarecida, de forma incontestável, a irreversibilidade do bem. A referida decisão foi mantida no Tribunal Regional Federal (TRF), por ocasião do julgamento de recursos da Anatel e do Ministério das Comunicações.

A fim de evitar mais desgastes e atrasos na implementação do Programa que seriam gerados pela continuação da discussão judiciária nas instâncias superiores, a Anatel decidiu pela alternativa de inclusão, por meio de termo

aditivo, da cláusula da reversibilidade no decreto, com o propósito de eliminar a dúvida sobre o tema.

O texto do aditivo apresentado às concessionárias, contudo, está longe de encerrar a polêmica sobre o assunto, pois tem encontrado a resistência de algumas empresas prestadoras do STFC. Cogita-se, inclusive, a realização de uma consulta pública sobre a reversibilidade do *backhaul*, com vistas a atribuir maior legitimidade ao processo.

Conclusão

A argumentação de entidades de defesa do consumidor em prol da apropriação pelos usuários da extinção de ônus decorrentes da universalização dos serviços públicos de telefonia fixa lançaram um argumento importante de avaliação jurídica sobre a extensão da discricionariedade governamental em definir novas metas de universalização no lugar de eventual apropriação dos ganhos pelos usuários se diminuídos os custos de tais metas.

Mesmo que superado o impasse, é preciso atentar para o fato de que o acesso à informação, por si só, não é apto a garantir o sucesso do novo modelo de universalização. É necessária a atuação conjunta das infraestruturas de comunicação com programas pedagógicos do setor de educação para, de fato, transformar a informação em conhecimento e criar bases sólidas para a inclusão digital.

A partir de uma capacitação tecnológica e educacional universal, reunir-se-ão os elementos que permitirão ao cidadão ser incluído no processo de transformação da sociedade atual, desenvolvendo suas habilidades e contribuindo para a diminuição das disparidades regionais.

Referências bibliográficas

- BRASIL. **Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n.º 08, de 1995. Diário Oficial da União. Brasília.
- BRASIL. **Decreto n.º 4.769, de 27 de junho de 2003**. Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo

Comutado prestado no regime público – PGMU, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília.

BRASIL. **Decreto n.º 6.424, de 04 de abril de 2008**. Altera e acresce dispositivos ao Anexo do Decreto n.º 4.769, de 27 de junho de 2003, que aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado prestado no regime público – PGMU. Diário Oficial da União. Brasília.

BRASIL. **Exposição de Motivos n.º 231/MC**. Brasília, 10 de dezembro de 1996. Documento de Encaminhamento da Lei Geral de Telecomunicações, comentando-a. 70 p.

LEFÈVRE, Flávia. **Relatório a respeito da proposta de alteração do Plano Geral de Metas de Universalização do STFC – Decreto n.º 4.769, de 27 de junho de 2003, do Ministério das Comunicações**. São Paulo, 25 de março de 2008. 34 p.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Parecer**. São Paulo, 6 de junho de 2007. 40p.

Sítios eletrônicos

<http://telesintese.com.br>. Consultado entre agosto de 2008 e fevereiro de 2009.

<http://teletime.com.br>. Consultado entre agosto de 2008 e fevereiro de 2009.

<http://convergenciadigital.com.br>. Consultado entre agosto de 2008 e fevereiro de 2009.

<http://www.proteste.org.br/>. Consultado entre agosto de 2008 e fevereiro de 2009.

<http://www.anatel.gov.br/>. Consultado entre agosto de 2008 e fevereiro de 2009.