



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

DANIEL MARTINS DE CARVALHO

**O RETORNO DO ESTADO AO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: O Programa Nacional de Banda
Larga**

Brasília – DF

2011

DANIEL MARTINS DE CARVALHO

**O RETORNO DO ESTADO AO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: O Programa Nacional de Banda
Larga**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Doutora,
Danielle Sandi Pinheiro

Brasília – DF

2011

Carvalho, Daniel Martins de.

O Retorno do Estado ao Setor de Telecomunicações: O Programa Nacional de Banda Larga / Daniel Martins de Carvalho. – Brasília, 2011.

55 f.: il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientador: Prof.^a Dra. Danielle Sandi Pinheiro, Departamento de Administração.

1. Internet Banda Larga. 2. Intervenção estatal. 3. Setor de Telecomunicações. I. Título: Subtítulo.

DANIEL MARTINS DE CARVALHO

**O RETORNO DO ESTADO AO SETOR DE
TELECOMUNICAÇÕES: O Programa Nacional de Banda
Larga**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Daniel Martins de Carvalho

Doutora, Danielle Sandi Pinheiro
Professora-Orientadora

Doutora, Suylan de Almeida Midlej e Silva,
Professora-Examinadora

Brasília, 07 de julho de 2011

Dedico esse estudo aos que de várias formas se esforçam por uma sociedade mais justa e igualitária, que buscam a promoção do crescimento do Brasil juntamente com distribuição de renda, minimizando desigualdades e visando o bem comum.

Agradeço aos meus pais, que sempre se esforçaram a fim de me possibilitarem alcançar conhecimento para conquistar as minhas aspirações, além da minha irmã, que é uma grande companheira. Agradeço aos meus amigos, que, além de proporcionarem ótimos momentos, também me ajudaram na elaboração desse trabalho. Agradeço a minha professora orientadora, a qual com suas aulas e conselhos contribuiu para a realização desse estudo. Agradeço também àquele sem o qual nada disso faria sentido, Nosso Senhor Jesus Cristo.

“A multidão dos fiéis era um só coração e uma só alma. Ninguém dizia que eram suas as coisas que possuía, mas tudo entre eles era comum.”

Atos dos Apóstolos, Capítulo 4, Versículo 32

RESUMO

A necessidade de se promover uma sociedade igualitária e justa, onde seus membros tenham uma boa convivência entre si e possam gozar das mesmas possibilidades de desenvolvimento parece ser um objetivo inquestionável. Em busca disso, dentro da atual conjuntura sócio-econômica global, observa-se que o acesso a informação em tempo hábil e de forma ampla às pessoas se faz cada vez mais necessária para o desenvolvimento de qualquer nação, sendo que o acesso a internet por parte da população de qualquer país é uma das melhores formas de se promover esse acesso à informação, principalmente a internet banda larga, a qual possibilita maior efetividade na busca de conhecimento na rede mundial de computadores. É nesse sentido que esse estudo vem para mostrar a importância da massificação da internet banda larga no Brasil, como requisito para se continuar gerando crescimento econômico e distribuição de renda, e ajudar na definição da melhor forma de se alcançar esse objetivo, considerando o programa do governo para universalização da internet banda larga, o PNBL. Primeiramente é feita uma abordagem sobre o papel do Estado na promoção do bem comum e na convivência entre seus indivíduos, também das teorias sobre liberalismo econômico, keynesianismo e neoliberalismo econômico, além de explicar o que é o setor de telecomunicações brasileiro e sua importância na disseminação da internet. Posteriormente, é realizado estudo com base em dados de órgãos públicos como IBGE e IPEA para se traçar um panorama da internet banda larga no Brasil e no mundo, além de diagnosticar a prestação desse serviço com uma análise do PNBL. Por fim, conclui-se que a intervenção estatal no setor se faz necessária, traçando-se uma nova forma da ANATEL lidar com o setor, além de uma empresa pública para aumentar a concorrência entre as empresas de telecomunicações, com foco na queda de preços e no aumento da densidade de acesso a internet banda larga no Brasil.

Palavras-chave: 1. Internet Banda Larga. 2. Intervenção estatal. 3. Setor de telecomunicações.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PNBL – Programa Nacional de Banda Larga

TELEBRÁS – Telecomunicações Brasileiras

TELESP – Telecomunicações de São Paulo

TELEBRASÍLIA – Telecomunicações de Brasília

EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

UIT – União Internacional de Telecomunicações

CGI – Comitê Gestor da Internet

Kbps – Kilobit por segundo

Mbps – Megabit por segundo

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	Contextualização do Assunto	10
1.2	Formulação do problema	13
1.3	Objetivo Geral.....	13
1.4	Objetivos Específicos	14
1.5	Justificativa	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1	Algumas concepções de Estado	15
2.2	O Estado Liberal.....	16
2.3	O Estado Intervencionista.....	18
2.3.1	O Estado Provedor	21
2.3.2	O Estado Regulador (Neoliberal).....	24
2.4	O Estado no Setor de Telecomunicações do Brasil e o PNBL	28
2.4.1	O Estado e o Setor de Telecomunicações	29
2.4.2	O PNBL	31
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	35
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	35
3.2	Caracterização da organização, setor ou área	36
3.3	População e amostra.....	36
3.4	Caracterização dos instrumentos de pesquisa	37
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados	37
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	39
4.1	O panorama da internet banda larga no Brasil	39
4.2	A internet banda larga no mundo	43
4.3	Diagnóstico da situação do mercado de banda larga no Brasil.....	46
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Nessa seção será feita uma explanação das principais fases pelas quais passou a economia brasileira, dando destaque à participação do Estado no desenvolvimento econômico brasileiro, de modo a contextualizar o tema objeto desse estudo. Após será feito um breve histórico do que ocorreu no setor de telecomunicações do Brasil nos últimos anos e formulado o problema de estudo, juntamente com objetivos a serem alcançados com os resultados da pesquisa.

1.1 Contextualização do Assunto

A importância da participação do Estado no desenvolvimento econômico brasileiro, mais especificamente da década de 1930 até a década de 1980 é, sem dúvida, um fato marcante na economia brasileira. Mesmo que esse Estado não tenha demonstrado o objetivo de abandonar o sistema econômico capitalista para se adaptar ao sistema socialista, ele teve uma influência que permitiu o país sair de uma economia baseada no setor agrário, e durante o início do século XX baseada no café, para uma economia mais diversificada, trazendo industrialização e fortalecendo a economia brasileira.

De acordo com Giambiagi (2007), até o século XVIII, observava-se um Estado, na época representado pela coroa portuguesa, que pouquíssimo intervia na economia brasileira, até mesmo pela falta de atrativos da colônia para metrópole, o que de certo modo incentivou o desenvolvimento de uma iniciativa privada mais voltada para o comércio. Entretanto, quando da descoberta de ouro nas terras coloniais da América do Sul, Portugal passou a ter um controle maior sobre o Brasil, principalmente na criação de impostos.

Após as várias divergências existentes entre Portugal e França, toda a corte portuguesa, incluindo o rei, decidiu mudar-se para o Brasil, foi quando o país experimentou uma efetiva intervenção estatal na economia, com a criação das primeiras empresas estatais, com destaque para o Banco do Brasil, e a introdução

de instrumentos regulatórios e a isenção e incentivos fiscais. Após o retorno da corte portuguesa à Europa, mesmo após a independência do Brasil, a economia brasileira, até o início do século XX, caracterizava-se por ser altamente baseada na produção agrícola, com destaque para o café como o principal produto da pauta de exportações brasileiras. Nesse momento, como destaque de intervenção econômica pode-se destacar uma das maiores políticas de socialização de perdas existentes no Brasil, que era o acordo do governo com os cafeicultores conhecido como convênio de Taubaté, com a intenção de manter os preços mínimos do café.

Até a crise econômica mundial de 1929 e a consolidação do Governo Vargas, a economia brasileira possuía um setor industrial fraco, marcado principalmente por manufaturas, entretanto já possuindo medidas protecionistas criadas pelo Estado, como as tarifas cobradas sobre produtos importados. Entretanto, após a difícil situação econômica pela qual o mundo passou e o Brasil não conseguiu ficar de fora, onde o café não conseguia compradores como outrora e o Brasil não podia mais manter as condições de trazer produtos importados, o governo da época passou a crer que o país não podia mais continuar dependendo das importações de diversos produtos como dependia até então e que a economia deveria ser mais diversificada.

Foi então, nas décadas de 1940 e 1950, que o Estado brasileiro começou uma série de investimentos na indústria de base e no setor de infra-estrutura em geral, de modo a promover o crescimento industrial e permitir que a iniciativa privada se focasse em outras áreas que não somente no setor agrário da economia. Foram criadas nesse período diversas empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores e a Companhia Nacional Álcalis, todos investimentos que a iniciativa privada não fora capaz de fazer. Giambiagi (2007), afirma:

Os anos de 1940 e 1950 foram caracterizados pelo início da formação do setor produtivo estatal. Havia na época a preocupação em garantir o andamento do processo de industrialização, para o que era importante que não houvesse falta de insumos industriais, o que muitas vezes acontecia com o colapso das linhas de exportação decorrentes das crises externas – como havia ocorrido à época da grande depressão e das guerras. (GIAMBIAGI, 2007, p. 67).

Durante os anos 1960 e 1970, Giambiagi (2007) afirma que o setor público prosseguiu ampliando a sua participação direta no setor produtivo da economia brasileira, tendo como principal justificativa a ocupação dos “espaços vazios” existentes em setores da economia nacional. Foi incentivado por abundantes recursos de organismos multilaterais e associado ao fato de que as estatais atuavam nos setores que lideravam o crescimento econômico da época, que o governo brasileiro decidiu criar grandes *holdings* como a Eletrobrás e a Telebrás e empresas subsidiárias da Petrobras e da Companhia Vale do Rio Doce.

A ideia de consolidar o projeto de industrialização por substituição de importações ainda era muito forte, porém com um novo requinte, que era o objetivo de também aumentar as exportações. Foi durante os anos 60 e 70 que houve também o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que permitiu ao país continuar se desenvolvendo com altíssimas taxas reais de crescimento, mesmo quando o mundo passava pela primeira crise do petróleo. O principal objetivo do Estado para o governo da época era manter o investimento nas áreas clássicas de infra-estrutura econômica e serviços públicos, em desenvolvimento social e nos monopólios estatais.

Esse modelo de desenvolvimento econômico somente começou a perder força a partir das décadas de 1980 e 1990, nas quais houve uma escassez profunda de crédito externo para financiar o modelo de crescimento econômico vigente, o que, por consequência, trouxe grandes déficits fiscais nas contas públicas e o período de grandes pressões inflacionárias pelo qual o Brasil passou. Até que, no governo do então Presidente Fernando Henrique, dando continuidade ao que havia sido começado no governo do Presidente Fernando Collor, começaram os processos de privatização das empresas estatais do Programa Nacional de Desestatização (PND), com a justificativa de conter o déficit fiscal.

Nesse momento, após intenso debate entre ortodoxos e heterodoxos, com a finalidade de transferir à iniciativa privada as atividades, consideradas pelo governo da época, indevidamente exploradas pelo setor público, houve a privatização de diversas empresas estatais, dentre elas, uma das maiores privatizações foi a do Sistema Telebrás, na qual as empresas subsidiárias da *holding* Telebrás, como a

Telebrasília, a Telerj e a Telesp, foram privatizadas e a Telebrás se tornou uma empresa inoperante.

1.2 Formulação do problema

Atualmente, após as desestatizações ocorridas, o governo atual pretende retomar os investimentos públicos no setor de telecomunicações, com a justificativa de democratização do acesso a internet banda larga e por consequência o acesso à informação, uma vez que se acredita que as empresas privadas do setor não tem sido capazes de universalizar esse serviço. Já foram tomadas as primeiras medidas para tal intervenção, dentre elas a formalização do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e a reativação da Telebrás, que, por meio do Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, que instituiu o PNBL, será a gestora desse programa.

Diante disso, a questão que se põe é se realmente o Estado deve voltar a intervir na economia com ações empreendedoras na área de telecomunicações e se a iniciativa privada não tem se mostrado capaz de suprir aos anseios sociais, mostrando-se inefetiva na prestação do serviço de telecomunicações que a sociedade necessita, de modo a estar em consonância com as exigências do desenvolvimento. É necessário o Estado voltar a possuir uma empresa sob seu controle atuando no setor de telecomunicações juntamente com as empresas privadas que já existem no setor, a fim de universalizar o acesso à internet banda larga? Esse estudo visa, após uma revisão teórica acerca do tema e pesquisas sobre o assunto, responder a essa questão que se discute na atualidade.

1.3 Objetivo Geral

Com foco na questão abordada, o objetivo lançado é avaliar os resultados obtidos pelas experiências de intervenção estatal e de predomínio privado no setor de telecomunicações e se há real necessidade de uma nova participação do Estado no setor por meio de uma empresa pública. São levados em consideração no estudo a acessibilidade a internet banda larga, a qualidade dos serviços, preços oferecidos,

possíveis falhas de mercado, os anseios sociais, além de serem feitas relações com os modelos de desenvolvimento econômico, considerando-se os contextos nos quais são inseridos e as funcionalidades de cada um em dados momentos.

1.4 Objetivos Específicos

Buscar revisão de literatura acerca da intervenção estatal na economia como Estado liberal, provedor e regulador; analisar dados estatísticos que mostrem o desempenho da economia brasileira acerca do setor de telecomunicações, mais especificamente na área da internet banda larga; além de identificar falhas de mercado que justifiquem um retorno da participação do Estado no setor produtivo.

1.5 Justificativa

A abordagem desse tema se torna importante tendo em vista o contexto no qual o Brasil e o mundo se encontram inseridos e onde são debatidos o papel do Estado para a manutenção de um desenvolvimento econômico sustentável, no qual além de meros objetivos lucrativos, as organizações devem buscar outros objetivos como os sociais, deixando de pensar de forma individual para pensar de forma coletiva, enxergando a produção ou prestação de um serviço no aspecto intra-organizacional e extra-organizacional e as externalidades geradas pela execução dos objetivos.

No caso do setor de telecomunicações, atender as exigências atuais do desenvolvimento é oferecer serviços que atendam em massa a sociedade brasileira, tendo em vista que o acesso à internet banda larga se torna algo cada vez mais imprescindível num mundo globalizado em que o acesso à informação é peça chave para o desenvolvimento de qualquer país, no entanto, ainda há dúvidas quanto ao modo como esse objetivo deve ser alcançado no Brasil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A intervenção estatal na economia esteve presente nas diversas nações que existiram ou existem no mundo, entretanto, existiu um período no qual a intervenção do Estado na economia se tornou mínima, principalmente após teorias de estudiosos como Adam Smith. Todavia, após a grande crise econômica na qual os Estados Unidos da América passaram no ano de 1929, e que por serem a principal economia acabaram por arrastar muitos outros países para uma crise econômica profunda, passaram a ganhar forças as teorias de estudiosos como John Keynes, que propunham uma maior participação do Estado na economia.

Foi então que o papel do Estado voltou a ser reforçado sendo que, mais recentemente, passaram a surgir outras teorias, como as do Estado Regulador, também conhecidas como neoliberais. Esse tópico da monografia abordará as principais teorias relacionadas ao assunto discutido nesse estudo, de modo a permitir que o leitor entenda o que está sendo debatido e compreenda os estudos feitos, além de compreender o que se passou e passa no setor de telecomunicações brasileiro.

2.1 Algumas concepções de Estado

Matias-Pereira (2009) cita as definições de Estado na ótica de Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, grandes estudiosos do Estado e suas funções.

Segundo Hobbes, sem uma organização capaz de levar à ordem as relações entre os indivíduos, o natural é a tendência a desordem, na qual a injustiça aconteceria frequentemente. Desse modo, ele sugere que o Estado seria essa organização capaz de lidar com as divergências individuais garantindo a ordem nos relacionamentos, trazendo justiça e mantendo a estabilidade nas relações humanas.

Já Locke defendia o Estado como o resultado de um contrato firmado entre os indivíduos e uma organização superior a qual receberia por meio desse contrato

poderes de aplicar a lei e o direito natural, tendo legitimidade para praticar métodos de coerção quando algum membro infringisse qualquer dessas leis. Entretanto, ele sugere um Estado que dite regras de convivência, mas que possua a liberdade individual como um pressuposto.

Jean-Jacques Rousseau sugere que o Estado surge de um contrato social no qual os indivíduos de uma sociedade abrem mão de seus direitos e liberdades em favor de uma organização que seja a responsável pela solução dos problemas gerados pelos conflitos sociais. Ele ainda afirma que o homem em sua essência é bom, e que a sociedade é responsável pela sua corrupção, sendo necessário o Estado para resolver isso. Sobre o contrato social, Matias Pereira (2009) afirma que:

O contrato social irá permitir o surgimento de uma nova entidade, corpo moral e coletivo chamado Estado quando passivo, Soberano quando ativo e Poder quando relacionado com as outras entidades equivalentes. Como o contrato era livremente estabelecido, a vontade do Estado equivaleria sempre a vontade dos indivíduos. A desobediência ao Estado equivaleria a desobedecer a generalidade da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 8)

De forma geral, o Estado é a organização, composta por um povo, território e poder político – os quais podem ser entendidos por uma união de indivíduos que possuem diversas características em comum, como a cultura, estando estabelecidos em uma unidade territorial e tendo uma estrutura politicamente organizada, representada numa carta magna – que é responsável por estabelecer os direitos e os deveres de cada um, utilizando-se da força, legitimada pela própria sociedade, quando necessária para a manutenção da ordem e a boa convivência entre cada um dos indivíduos membros de seu povo, prezando pelo bem comum.

2.2 O Estado Liberal

Após vários anos de governos absolutistas em quase toda a Europa, onde os monarcas ditavam todos os rumos dos países europeus, interferindo fortemente nas relações entre os indivíduos, ditando as ordens da economia, é que surgiram as teorias mais conhecidas até então que deram base para o surgimento do liberalismo econômico. Em meio a uma situação no qual o soberano absolutista, na figura do rei, controlava tudo e todos e a classe empresarial, na figura da burguesia, era

submetida aos desmandos dos reis, pagando tributos ao Estado, sem observar um retorno que justificasse tais gastos, que surgiram as primeiras críticas ao modelo de intervenção estatal na economia.

O liberalismo ganhou força em diversos países da Europa, incentivando até mesmo a independência de países na América, como a dos Estados Unidos. Dentre os principais estudiosos do assunto, destaca-se Adam Smith, o qual pode ser considerado o pai da ciência liberal. Conforme Dutra (2009), Adam Smith busca nos dois primeiros capítulos de seu livro "*Riqueza das Nações*", justificar o liberalismo utilizando-se da divisão do trabalho e do livre mercado. Em defesa do liberalismo, alguns estudos de Adam Smith procuram mostrar que o Egoísmo, uma atitude muitíssimas vezes reprovada pelas sociedades e que justificava o poder coercitivo do rei, pode trazer benefícios as mesmas, trazendo desenvolvimento econômico e a distribuição das riquezas. A pergunta que se faz é como isso seria possível.

Dutra (2009) cita que Smith ressalta as ações advindas do egoísmo humano, como o interesse em ter mais posses, ações incentivadoras dos indivíduos e organizações a concentrarem seus esforços naquilo que melhor sabem fazer, de modo a trabalhar menos e aumentar a produtividade. Em outras palavras, a divisão do trabalho entre os indivíduos e organizações de acordo com suas especialidades, incentivadas pelo egoísmo humano, aumentam a produtividade, que por consequência aumenta a riqueza dos países. Para concluir o seu relacionamento da divisão do trabalho e do livre mercado, Smith diz que, espontaneamente, o aumento da especialização gera o aumento dos estoques de produtos específicos e que a necessidade por produtos os quais não são produzidos levam a trocas, o que por sua vez distribui as riquezas geradas entre os indivíduos e países. Nesse ponto entra a defesa do livre comércio, o qual não pode ser interferido, pois naturalmente ele se ajusta gerando distribuição de renda, não devendo ser controlado por diversas normas que ditem os seus rumos.

É com base na auto-regulação do mercado, gerando riqueza e distribuição de renda, que se insere o conceito de mão invisível. Nesse sentido, a mão invisível que regula o mercado, considera que o aumento da produtividade e as consequentes trocas de produtos, aliadas a concorrência entre os produtores, leva a

diminuição espontânea dos preços, considerando-se que não haverá interferência de nenhuma outra mão que impeça a livre troca.

Dutra (2009) ressalta que após Adam Smith com seus estudos sobre a geração de riqueza por meio do trabalho, vieram outras teorias no final do século XIX e início do século XX que procuravam explicar o que trazia crescimento econômico, mas todas sempre buscavam manter a ideia de que o livre comércio é necessário para a realização das trocas e consequente distribuição de renda. Ele também destaca que essas teorias obtiveram grande importância devido a estudos jamais vistos antes nas ciências econômicas, pois essas se utilizavam pela primeira vez da álgebra e dos cálculos matemáticos para explicar os pensamentos antes unicamente abstratos, fundamentando muito bem o que era teorizado e tornando-as cada vez mais fortes e influentes nos pensamentos sobre os modelos de economia.

2.3 O Estado Intervencionista

Após a crise econômica de 1929, na qual diversos países do mundo passaram por grandes dificuldades econômicas, ganharam força as teorias que propunham maior participação do Estado na economia, uma atuação mais incisiva que aquela proposta por Adam Smith e outros estudiosos liberais. Tais reformas na participação do Estado na economia se fundamentaram no reconhecimento de que o Estado não poderia ser simplesmente um espectador de como o mercado se ajusta, tendo o dever de intervir nele para alcance dos interesses sociais, tendo em vista a existência de falhas de mercado. Sobre isso, Rezende (2010) ressalta:

As funções do governo na economia expandiram-se consideravelmente nos três primeiros quartéis do século passado, refletindo uma evolução dos princípios teóricos que recomendavam a necessidade de intervenção governamental no sistema econômico, assim como modificações nas preferências da coletividade quanto à intervenção do governo em atividades relacionadas à distribuição da Renda Nacional. (REZENDE, 2010, p. 17).

Logo, a década de 30 inaugura um novo período na história econômica do mundo, momento no qual estudos, como os de John Keynes, caminhavam no sentido de justificar a intervenção estatal na economia, com vistas a combater a inflação ou o desemprego de mão de obra.

De uma posição inicial bastante modesta, na qual lhe cabia apenas a prestação de alguns serviços essenciais à coletividade – tais como justiça e segurança, em que as características especiais de oferta e de demanda não induziam o setor privado a produzir –, o papel do governo na economia modificou-se substancialmente. (REZENDE, 2010, p.17).

A nova ótica do papel do Estado no funcionamento da economia, sugeriu três funções ao Estado, as quais seriam a alocativa, a distributiva e a estabilizadora (MUSGRAVE, 1959 apud REZENDE, 2010).

Tais funções são observadas na formulação do Orçamento Público de diversos países, com o objetivo de assegurar que os recursos do país estejam sendo utilizados da melhor forma possível levando-se em consideração as aspirações da sociedade, quando a iniciativa privada espontaneamente pelos mecanismos livre de mercado não é capaz de garantir isso. Também existem para garantir uma melhor distribuição das riquezas entre os membros da sociedade, de modo a perseguir os interesses de bem-estar social, e manter a economia estável no que diz respeito a inflação dos preços ou a relações com economias externas.

O que basicamente justifica a intervenção estatal na economia, na visão dos estudiosos que apóiam essa atitude, seriam as falhas de mercado. A mão invisível que movimenta o mercado de Adam Smith perde sustentação quando se leva em consideração que mercados perfeitamente competitivos são raros. A respeito disso, cabe ressaltar:

No mundo real, mercados puramente competitivos são raros, existindo falhas de mercado que justificam a intervenção do governo. São exemplos mais comuns de tais falhas a existência de bens públicos, de externalidades, de participantes do mercado com grau elevado de influência sobre os preços e quantidade produzida e de assimetria de informações. (REZENDE, 2010, p. 27)

Nesse contexto de falhas de mercado, os bens públicos se diferenciam dos demais bens pelas suas características de não-rivalidade e impossibilidade de exclusão de seu consumo. São bens que muito dificilmente podem ser oferecidos pela iniciativa privada a todos da sociedade e sem rivalidade entre aqueles que necessitam do serviço, por não terem incentivos para investimento nesses setores tendo em vista que não teriam retorno de outros mercados. Desse modo, esses bens devem ser oferecidos pelo Estado, uma vez que todos necessitam deles e

todos devem ter acesso a eles. Um exemplo sempre citado desse tipo de bens é a defesa nacional.

Também existem os bens semipúblicos, os quais não possuem todas as características dos bens públicos, porém, devido a questões sociais, devem sofrer a intervenção estatal de modo a oferecer um melhor atendimento àqueles que necessitam desses bens. É muito comum citar a educação como exemplo desses bens. O serviço educacional é oferecido pela iniciativa privada tendo em vista a boa expectativa de lucro que a prestação desse serviço pode trazer, entretanto, devido ao fato de ser um serviço do qual a sociedade enxerga como necessário a todos que participam dela, conseqüentemente se faz necessária a intervenção estatal na sua oferta a fim de evitar a exclusão de membros da sociedade. As características desses bens podem ser definidas de modo gradual, sendo que em cada tipo de sociedade eles podem ter mais ou menos das características de não-rivalidade ou de não-exclusividade, o que sugere uma maior ou menor participação do Estado. Sobre isso Rezende afirma o seguinte:

Incrementos na urbanização aumentam a demanda de serviços públicos urbanos (ruas, praças, tráfegos, saneamento, polícia, bombeiros, etc.) e ampliam mais que proporcionalmente, para dado crescimento populacional, as necessidades de escolas, hospitais, creches, ambulatórios especializados, etc. (REZENDE, 2010, p. 29)

Outra falha de mercado é a existência de externalidades na produção de determinado bem ou na prestação de determinado serviço. Há custos sociais ou benefícios sociais que os mecanismos de livre mercado não são capazes de fazer com que sejam incorporados pela iniciativa privada, nessas condições, se faz necessária a participação do Estado a fim de fazer com que esses custos e benefícios sejam considerados nas rendas ou gastos privados. Alguns exemplos de ações que podem ser tomadas pelo poder público a fim de fazer com que os custos privados incorporem os custos são a criação de algum imposto ou taxa. Já no caso dos benefícios sociais, o governo pode criar subsídios para o aumento da oferta de bens que trazem benefícios sociais. Biderman e Avarte (2004) afirmam:

O problema da externalidade surge porque quando as firmas ou indivíduos realizam suas ações, levam em consideração somente os benefícios e os custos privados, e não os benefícios e custos sociais. Em outras palavras, os agentes econômicos não recebem do mercado a sinalização dos custos ou benefícios de suas ações. Pode-se dizer, portanto, que a externalidade é

causada por uma imperfeição do mercado. (BIDERMAN e AVARTE, 2004, p. 17)

O poder dos participantes do mercado com grau elevado de influência sobre os preços e quantidade produzida são também responsáveis por falhas de mercado, que impedem o mecanismo de livre troca do mercado e exige intervenção estatal. Existem mercados que favorecem a formação de monopólios ou oligopólios que por sua vez acabam por diminuir a produção do setor e elevar os preços dos produtos, fazendo dos clientes perfeitos reféns de suas ações. Também podem ser observadas falhas como essas não só na produção, como também na compra, quando se tem um ou poucos compradores para determinado produto ou serviço. Nesses casos, algumas das alternativas para acabar com essas falhas podem ser estímulo a concorrência ou regulação do mercado.

A existência de produtores e consumidores atomizados, tomadores de preços, não é comum no mundo real. O que há, em geral, é uma forma de competição imperfeita, como o monopólio e o oligopólio. (REZENDE, 2010, p. 29)

A assimetria de informação, outra falha de mercado, é resultado do domínio da informação por apenas uma das partes envolvidas no mercado. Esse tipo de falha pode levar produtor ou prestador de serviço a cobrar preços elevados sem explicar os encargos que se encontram embutidos neles, tornando os clientes incapazes de enxergar possíveis diferenças entre concorrentes ou reclamar possíveis abusos. O Estado deve agir também nessas situações, principalmente colocando normas, regras, que busquem acabar ou pelo menos diminuir essas assimetrias de informação.

2.3.1 O Estado Provedor

Como já fora afirmado, após os fatos ocorridos no início do século XX, principalmente a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e a 2ª Guerra Mundial, tornou-se inevitável para muitos povos recorrer ao Estado com o objetivo de se recuperarem da grande depressão econômica na qual se encontravam e reconstruírem os países que se encontravam seriamente abalados após o fim de duas grande guerras mundiais. O Estado passou a intervir fortemente na economia

com o objetivo de garantir o bem comum, ou seja, surgia o Estado do bem-estar social. Foram feitos vários investimentos estatais em muitos setores da economia mundial, dentre eles o petrolífero, o de telecomunicações, o bancário e o de transporte. O Estado saiu da inoperância, para ser o principal ator no desenvolvimento econômico de muitas nações.

Durante quase 30 anos, após a vitória dos aliados na Segunda Guerra, o Estado intervencionista foi um modelo seguido em todo o mundo. O petróleo é emblemático a esse e outros propósitos. A descoberta dos acordos de Achnacary, estabelecidos entre as Sete Irmãs, levou a que praticamente todos os países constituíssem estatais de petróleo.

Do lado da previdência, da saúde, do desemprego e dos mais pobres, foram criados auxílios e transferências que contribuíram para o estabelecimento de um estado de “bem-estar social” nas Ilhas Britânicas, no norte da Europa, e no Japão. As políticas industriais eram conduzidas a partir de medidas protecionistas, créditos subsidiados, encomendas públicas dirigidas, controle de preços e renúncias fiscais. Sempre de acordo com planos diretores (e não apenas indicativos) de desenvolvimento, com uma visão de longo prazo. As políticas fiscais, monetárias e cambiais eram coordenadas com o objetivo de reconstruir as economias centrais destruídas pela guerra, enquanto na periferia o objetivo era substituir as importações. (DUTRA, 2009, p. 194)

John Keynes foi o responsável pelo principal modelo de intervenção econômica que vigorou por mais de três décadas após a segunda grande guerra e que até hoje, mesmo após reformas na atuação de diversos Estados na economia, ainda sim se encontra possuindo aplicabilidade em várias situações que exigem um controle do Estado sobre o mercado. O modelo Keynesiano de determinação do nível de renda a curto prazo sugere a participação direta do Estado na economia, por meio dos gastos do governo de modo a garantir o nível de pleno emprego e controle da inflação.

Para Keynes, o livre-mercado era incapaz de regular a oferta e a demanda agregada; isto é, o conjunto de todos os mercados que formam a economia de um país. Quanto mais ricas, poupam mais e gastam menos. Assim, as nações têm uma crônica deficiência de demanda – a produção é maior que o consumo –, o que resulta em desemprego elevado. Só o Estado pode agir para regular a demanda de forma a evitar a subutilização dos recursos e garantir o pleno-emprego. (DUTRA, 2009, p. 192)

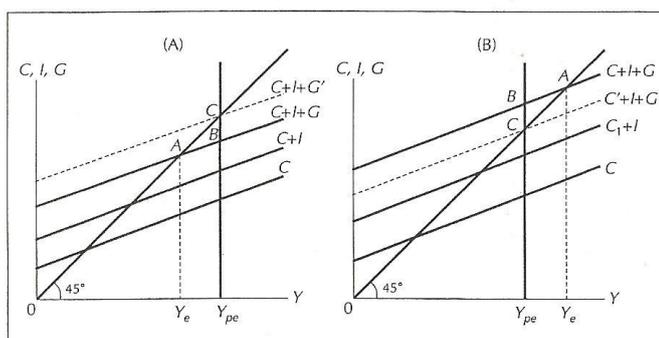
Segundo Rezende (2010), o modelo keynesiano de análise de curto prazo constitui a base teórica para o estudo do impacto da ação governamental sobre o nível de atividade econômica. É por meio desse modelo, que foram dados os primeiros passos na intervenção do Estado em busca da plena utilização dos recursos existentes, tendo produção máxima e pleno emprego. Por meio dele, evitam-se situações na qual a capacidade produtiva do país seja superior à

demanda agregada, gerando pressões inflacionárias, ou inferior a mesma demanda, gerando depressões econômicas com conseqüente desemprego de mão de obra.

O modelo keynesiano de determinação do nível de renda a curto prazo visa basicamente solucionar o problema da inflação ou das depressões. De modo a simplificar a explicação desse modelo, é comum utilizar um exemplo de uma economia fechada e sem governo, que não sofre a influência de economias externas e não possui intervenção governamental, e outro exemplo de economia fechada, porém com intervenção estatal, de modo a comparar o impacto positivo dos gastos do governo na manutenção da estabilidade econômica.

Keynes sugere que quando a demanda agregada – representada pela soma das variáveis consumo privado, investimento privado e gastos do governo – é inferior a renda de pleno emprego – renda de plena utilização da capacidade produtiva – haverá pressões inflacionárias, tendo em vista que a demanda é maior que a oferta, o que sugere alta de preços. No caso contrário, onde a demanda agregada é inferior à renda de pleno emprego, há a formação de capacidade ociosa e desemprego, as conhecidas depressões econômicas. Como solução para os dois casos, a intervenção estatal controla a renda de equilíbrio por meio da determinação de seus gastos a fim de fazer com que essa renda persiga a renda de pleno emprego, sendo evitado a permanência acima ou abaixo dela. O gráfico 1 representa essa intervenção estatal de Keynes na economia, onde C representa o consumo privado, I o investimento privado, G os gastos do governo, Y_e a renda de equilíbrio e Y_{pe} a renda de pleno emprego. O gráfico (A) representa uma situação onde há capacidade ociosa e o gráfico (B) representa uma situação na qual há pressão inflacionária.

Gráfico 1: Equilíbrio do nível de renda numa economia com governo



Fonte: REZENDE, F. *Finanças Públicas*. 2010

Keynes também sugere outras formas de intervenção estatal na economia, como a alta ou diminuição dos tributos sobre a população. Uma possível alta de tributos pode arrefecer a economia, tendo em vista que desse modo o governo capta recursos financeiros que por consequência não poderão ser utilizados pela iniciativa privada para aumentar seus gastos e gerar possíveis pressões inflacionárias. O contrário também é possível, o governo pode diminuir tributos de modo a aquecer a economia, fazendo com que a iniciativa privada disponha de mais recursos financeiros para realizar gastos e evitar períodos de depressão econômica.

No caso brasileiro, observa-se a partir do governo do Presidente Getúlio Vargas que o Estado atuou fortemente como agente produtor, principalmente na área de infra-estrutura. Entre 1968 e 1974, já no auge da ditadura militar, observa-se a criação de 231 novas firmas públicas. Esse papel produtor do Estado brasileiro é ressaltado por Giambiagi (2007), o qual afirma que ao fim da década de 1970, existiam cerca de 700 empresas estatais, das quais aproximadamente 250 eram federais, 360 estaduais e 100 municipais.

2.3.2 O Estado Regulador (Neoliberal)

Nas últimas décadas do século XX, observou-se o surgimento de novas teorias acerca da participação do Estado na economia, as quais – diferentemente do afirmado em tempos anteriores, quando incentivavam a participação direta do Estado na economia, até mesmo por meio da criação de empresas estatais –, passaram a sugerir uma redução do tamanho do Estado e uma nova relação desse com a sociedade.

Na forma como são conhecidos atualmente, a noção de regulação e o papel do regulador ganharam importância a partir da década de 1970. Ambos tiveram suas gestações nas universidades norte-americanas no decorrer da década anterior, na medida em que alguns já anteviam o esgotamento do Estado keynesiano. (DUTRA, 2009, p. 193)

Tais teorias ganharam destaque devido a problemas que surgiram em Estados que possuíam as características de um Estado Provedor. Os casos de ampliação dos gastos públicos com o consequente endividamento público, aumento

da inflação e ampliação da carga tributária, a captura do Estado por alguns setores, a ineficiência e o baixo dinamismo que surgiram nos países levaram muitos a pensarem numa reforma do Estado, tornando-o menos intervencionista, mais com características de regulador do que de provedor. Entretanto, os novos estudos possuíam um diferencial para o liberalismo clássico, esses sugerem um Estado regulador, que orientado por organizações autônomas seja capaz de controlar os diversos mercados por meio de normas, a fim de reduzir ao mínimo os efeitos das falhas de mercado. Sobre isso, Luiz Eduardo Duque Dutra afirma:

A ideologia é livre-cambista em nova roupagem – neoliberal. O Estado interventor é substituído pelo regulador, as empresas públicas e estatais são privatizadas e as concessões de serviços públicos são geridas por agências. (DUTRA, 2009, p. 194)

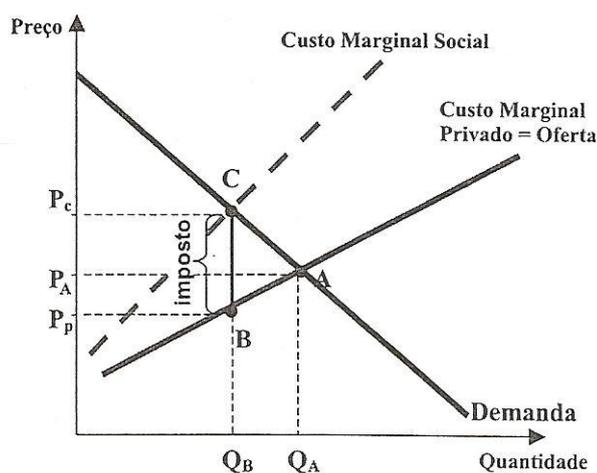
Esse novo posicionamento do Estado diante dos mercados implicou numa série de reformas no modo da administração pública lidar com a economia e a sociedade. Além de privatizar as empresas públicas, se torna necessária a criação de agências reguladoras, as quais devem gozar de autonomia, a fim de realizar suas funções de regulação dos mercados com eficiência e eficácia, fazendo da tomada de decisão das empresas privadas uma conciliação entre o interesse público e privado. Sobre isso, Fernando Rezende ressalta:

Os limites da autonomia do órgão regulador e de seu colegiado são dados pelo enorme desafio da expansão e modernização da infra-estrutura e sua importância para o desenvolvimento do país... Nessas condições, a privatização não significa uma retirada do setor público das áreas que estão sendo privatizadas, mas uma forma nova de convivências entre ambos – público e privado [...] (REZENDE, 2010, p. 33)

A regulação então surge como alternativa ao modelo de Estado provedor que antes era comumente utilizado. Existem para cada uma das falhas de mercado um modo regulador de fazer a correção delas, alternativos aos modos anteriores nos quais o governo de uma forma ou de outra acabava por colocar ou retirar recursos financeiros públicos da economia, como propunha Keynes. Como exemplo disso se pode citar o tratamento das externalidades geradas pela indústria por meio das duas óticas, tanto pela ótica provedora quanto pela ótica reguladora, lembrando que “a regulação previne o abuso do poder econômico, em setores nos quais características técnico-econômicas dificultam a existência de concorrência” (BIDERMAN e ARVATE, 2004).

Tanto no caso de uma externalidade negativa quanto no caso de uma externalidade positiva, existem duas formas de se internalizar tais externalidades, podendo ser através de mecanismos baseados no mercado ou por meio de regulamentação. No caso de uma externalidade negativa, onde o custo social é maior que o custo privado e não há internalização dos custos sociais, é possível observar uma falha de mercado, onde o equilíbrio competitivo não é necessariamente eficiente, levando a uma alocação ineficiente de recursos (BIDERMAN e ARVATE, 2004). Através dos mecanismos baseados no mercado, uma possibilidade de correção da falha seria o controle dos preços dos produtos, o que pode ser feito pela adição de um imposto que eleve o preço dos produtos fazendo com esse novo valor considere os custos marginais sociais, uma intervenção do tipo keynesiana. O gráfico 2 ilustra tal situação.

Gráfico 2: Impacto da colocação de um imposto quando existe externalidade negativa.

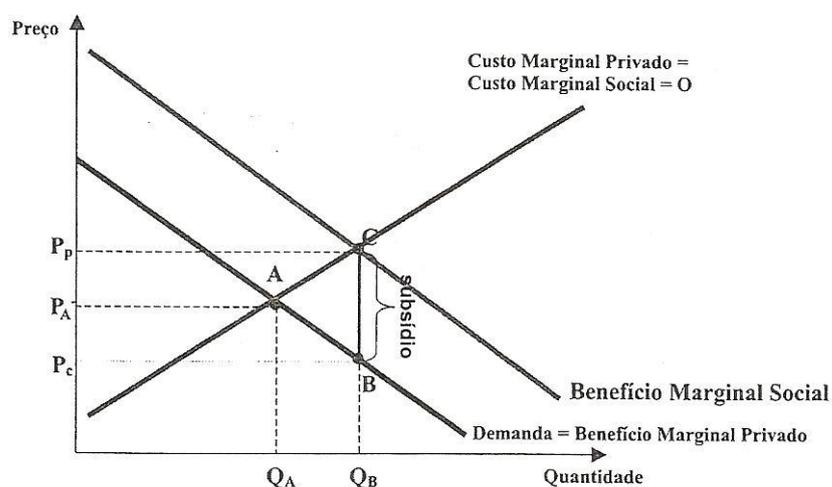


Fonte: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público no Brasil**. 2004

Nesse gráfico Q_a e P_a representam a quantidade de venda e preço do produto no ponto de equilíbrio entre preço e quantidade que não é interessante a sociedade (ponto A), tendo em vista que somente é considerado o custo marginal privado da produção. Q_b e P_c representam a quantidade e preço ideal de venda do produto considerando-se o novo preço ocasionado pela adição do imposto (ponto C), ponto que considera no preço do produto os custos marginais sociais da produção. P_c é o preço do produto com imposto e a diferença entre P_c e P_a o valor do imposto. A ineficiência desaparece porque, com a colocação do tributo, o custo marginal social passa a ser igual ao custo marginal privado, que agora está crescendo pelo montante correspondente ao imposto (Biderman e Arvate, 2004).

No caso de uma externalidade positiva, onde benefício marginal social é maior que o benefício marginal privado, uma solução de mercado para a correção da falha seria a adoção de um subsídio que incentive a produção ou o consumo, uma atuação parecida com a do imposto, onde o interesse é corrigir os preços e alterar a quantidade consumida para um ponto ótimo para a sociedade. No gráfico 3 se pode observar o impacto dessa ação.

Gráfico 3: Efeito da colocação de um subsídio quando existe externalidade positiva



Fonte: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. *Economia do Setor Público no Brasil*. 2004

O gráfico mostra o ponto A, onde é possível encontrar o ponto de equilíbrio ineficiente entre demanda e preço, ou seja, onde não há internalização dos benefícios marginais sociais, o que desfavorece uma produção numa escala maior. Também é mostrado o ponto C, no qual o subsídio ($P_p - P_c$) eleva o preço do produto para o produtor e reduz preço do produto ao consumidor, o que por consequência aumenta a demanda e favorece o aumento da produção, sendo internalizados os benefícios marginais sociais por meio do subsídio, levando a produção e o consumo a um ponto ótimo para a sociedade.

Do ponto de vista da regulação, o governo pode criar normas e mecanismo de fiscalização que solucionem o problema das externalidades negativa e positiva sem necessariamente mudar as finanças públicas do país, considerando-se a ideologia neo-liberal e os motivos, já citados, pelos quais é evitado o aumento dos gastos públicos. Para exemplificar uma solução reguladora para o caso da externalidade negativa, se pode considerar uma indústria que polui as águas de uma determinada cidade. Nesse caso podem ser aprovadas normas por alguma agência

reguladora que obrigue as indústrias a criarem reservatórios que não as águas para os dejetos da produção industrial e filtros que diminuam a poluição a patamares aceitáveis.

Já para exemplificar uma solução com base na regulação para uma externalidade positiva, se pode considerar uma empresa do setor de telecomunicações. Considere-se que a universalização do acesso aos serviços de telecomunicações seja um interesse social, o qual deve ser perseguido pelos governos, e que tal serviços não estejam sendo oferecidos de forma socialmente satisfatória. Nesse caso, o governo pode, por meio de uma agência reguladora, aprovar normas a serem seguidas pelas empresas de telecomunicações que obriguem essas empresas a alcançarem metas de universalização dos serviços de telecomunicações, além de propor mecanismo de fiscalização, o que consequentemente aumentaria a oferta desses serviços para um ponto ótimo para a sociedade. Nessas condições estaria garantido o interesse público. Sobre isso:

O governo intervém no mercado através de diferentes formas de regulamentações para amenizar ou resolver problemas gerados pela externalidade. (Biderman e Arvate, 2004, p. 31)

Desse modo surge uma nova forma de Estado, a qual não despreza as falhas de mercado e as questões sociais, mas que sugere que o governo deve controlar o mercado de um modo menos interventor, uma vez que a iniciativa privada é considerada mais capaz de promover o crescimento do setor com maior eficiência e eficácia.

2.4 O Estado no Setor de Telecomunicações do Brasil e o PNBL

A explanação dos tópicos anteriores se faz necessária para entender o modo como se deu o desenvolvimento dos serviços de telecomunicações no Brasil, uma vez que o contexto econômico no qual se encontrava grande parte do mundo fora em muitas vezes um fator determinante para a formulação das políticas públicas do setor. Esse tópico do estudo, demonstra a participação do Estado no setor de telecomunicações brasileiro desde seu início até os dias atuais, de modo a ressaltar o modelo de desenvolvimento existente em cada momento.

2.4.1 O Estado e o Setor de Telecomunicações

A intervenção estatal no setor de telecomunicações brasileiro é um fato que marcou e marca o seu desenvolvimento. Seja por meio da intervenção direta no setor produtivo, com a criação das Telecomunicações Brasileiras (Telebrás), em 1972, e da criação do monopólio estatal, ou por meio da regulamentação do setor através do exercício das atividades da então criada Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em 1997, o fato é que a indústria de telecomunicações brasileira é uma área de interesse social, na qual o Estado de um modo ou de outro vem intervindo até então.

De início, os investimentos em telecomunicações vinham se desenvolvendo principalmente por meio de esforços privados nacionais e estrangeiros, sem uma atuação determinante do Estado para que os serviços de telecomunicações fossem desenvolvidos em consonância com os interesses sociais e econômicos. Tal característica se dava até mesmo por causa das teorias econômicas liberais que predominavam em grande parte dos mercados mundiais.

Com resultado disso, até o final da década de 1950, o que existia era um Estado que possuía pouquíssimo controle sobre o setor de telecomunicações brasileiro, o qual contava com diversas operadoras que não faziam grandes investimentos no setor e que não supriam a demanda de grande parte da sociedade brasileira por esses serviços, contrariando os interesses sociais. Sobre isso, Biderman e Avarte (2004) afirmam:

[...] existia um sistema caótico, pulverizado entre mais de 800 operadoras somente no interior do país, com baixos níveis de investimento, de qualidade e uma grande demanda reprimida. Os governos estaduais e municipais não tinham como controlar os custos das operadoras estrangeiras, o que gerava grandes conflitos para a fixação das tarifas. (Biderman e Avarte, 2004, p. 64)

Entretanto, após a crise econômica de 1929, com o surgimento de teorias como as keynesianas, o mundo passa a reconhecer as falhas de mercado e a necessidade de intervenção estatal na economia para evitar novas crises e otimizar o alcance das metas sociais de bem estar. Inspirado por tais teorias, o Governo do Presidente Getúlio Vargas inicia o programa de industrialização por substituição de

importações, no qual o Estado passou a intervir fortemente na economia brasileira. No caso das telecomunicações, no ano de 1962 houve a criação do Código Nacional de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62), o qual criou condições para a unificação do sistema e para a monopolização do setor por parte da União Federal, e a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), o qual seria responsável pela fiscalização e planejamento do setor. Também houve a criação da Embratel, empresa estatal responsável pela prestação de serviços de telefonia interurbana.

Sem abandonar tal intervenção, os governos militares continuaram estimulando o desenvolvimento da economia brasileira por meio da participação estatal no setor produtivo do país através de empresas públicas. Foi então, motivado pela falta de apetite do setor privado, pela presença de externalidades, motivos políticos/ nacionalistas e pelos interesses sociais (GIAMBIAGI, 2007, p.63), que em 1972, como havia ocorrido ou estava ocorrendo em grande parte do mundo, o governo do então Presidente Emílio Médici criou uma grande empresa estatal para o setor de telecomunicações, a *holding* Telecomunicações Brasileiras (Telebrás), que se tornara praticamente a única a prestar tais serviços. Juntamente com as suas subsidiárias nos estados, como exemplo a Telesp, em São Paulo, e a Telebrasília, no Distrito Federal, e com a Embratel, a Telebrás foi responsável até então pela gestão do setor no Brasil, o qual, além disso, também possuía a regulação do Ministério das Comunicações.

A Telebrás trouxe mudanças significativas para o setor, permitiu por meio do CPqD, o seu Centro de Pesquisas e Desenvolvimento, o desenvolvimento e modernização da indústria de equipamentos de telecomunicações brasileira, consequência também do aumento de investimentos no setor, geradas pela intervenção estatal. Todavia, na década de 1980, as teorias neoliberais do Estado Regulador começavam a predominar nas decisões de diversos governos. Foi quando, aliada às novas tecnologias que surgiam no setor, superando a então tecnologia analógica, e às necessidades do setor público ajustar suas contas de modo a ter superávit em seus balanços, que o governo decidiu reformar o setor para alinhá-lo às novas tendências, por meio da criação da ANATEL, do fim do monopólio estatal e da privatização do Sistema Telebrás. A intervenção do Estado por meio da ANATEL, se fez necessária após as privatizações do setor devido a falhas de

mercado que poderiam prejudicar a prestação de tais serviços, sobre isso, Rezende (2010) afirma:

No Brasil, com a privatização dos serviços de utilidade pública – Telecomunicações e Energia Elétrica –, o governo criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com o intuito de regular as atividades desses setores, por natureza pouco competitivos e que prestam um serviço essencial à população. (REZENDE, 2010, p.29)

A privatização do sistema Telebrás trouxe a reorganização do setor, sendo que as empresas que atuavam nos estados brasileiros foram fundidas e divididas em três regiões, sendo que foram formadas as empresas Brasil Telecom e Telemar, e foram mantidas as empresas Telesp e Embratel, todas privatizadas. Também foram reorganizadas as empresas de telefonia móvel, as quais se transformaram em cerca de 13 operadoras de telefonia celular privatizadas. Dentre os desafios da ANATEL, “o objetivo era dotar a agência reguladora de salvaguardas, de forma limitar a prática de ações anticompetitivas por parte das operadoras incumbentes.” (PIRES, 1999 apud BIDERMAN e AVARTE, 2004).

Essa é a nova organização na qual a indústria de telecomunicações brasileira se encontra, mesmo com algumas modificações, como a fusão ou aquisição de algumas empresas por parte de outras, trocas de controles acionários, ou a entrada de algumas novas empresas, o setor ainda conta com a participação mais forte no mercado das empresas criadas na reorganização das subsidiárias da Telebrás, sendo que essas ainda predominam nas regiões criadas pela privatização do setor.

2.4.2 O PNBL

Como já fora afirmado, o setor de telecomunicações brasileiro é uma área de interesse social, na qual o Estado deve intervir de um modo ou de outro. Nesse sentido, foram planejadas diversas políticas públicas para o desenvolvimento do setor em consonância com os interesses sociais. Ainda na década de 1960, com a criação do Código Nacional de Telecomunicações e do CONTEL, observa-se uma participação efetiva do Estado brasileiro na indústria de telecomunicação. Nesse

momento, é possível observar as primeiras medidas do governo para a criação de políticas públicas no setor.

Desde então, se notam vários planos com vistas a fazer com que as empresas do setor prestem da melhor forma possível os serviços de telecomunicação à população brasileira. É exemplo de política pública para o setor, o Plano Geral de Metas de Universalização (PMGU) do Serviço Telefônico Fixo Comutado, o qual determina metas a serem alcançadas pelas empresas até determinada data. Além do PMGU, também é possível observar políticas para o setor quando da criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), recursos públicos responsáveis para auxiliar o setor de telecomunicações no alcance das metas sociais, e o Programa Nacional de Inclusão Digital (PNID), o qual busca reduzir tributos incidentes sobre produtos de informática, como os de acesso a internet banda larga.

Nesse estudo, o foco é a política pública mais atual no setor de telecomunicações, que é o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). O PNBL, como já fora afirmado, foi instituído pelo Decreto nº. 7.175, de 12 de maio de 2010, com o principal objetivo de universalizar o acesso à internet banda larga no Brasil. Nesse decreto e no documento base do programa, são elencados os objetivos específicos do programa na universalização dos serviços de tecnologias de informação e comunicação, os quais são:

- I - massificar o acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga;
 - II - acelerar o desenvolvimento econômico e social;
 - III - promover a inclusão digital;
 - IV - reduzir as desigualdades social e regional;
 - V - promover a geração de emprego e renda;
 - VI - ampliar os serviços de Governo Eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado;
 - VII - promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e
 - VIII - aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.
- (Art. 1º, Decreto nº 7.175/2010)

Além desses objetivos, o PNBL também reativa a TELEBRÁS, como forma de aumentar a competitividade existente no setor de telecomunicações. As

atribuições da TELEBRÁS são também citadas no decreto que institui o PNBL, com foco novamente na universalização dos serviços de internet banda larga, mas também com foco no aumento da efetividade dos serviços de comunicação da administração pública federal.

I - implementar a rede privativa de comunicação da administração pública federal;

II - prestar apoio e suporte a políticas públicas de conexão à Internet em banda larga para universidades, centros de pesquisa, escolas, hospitais, postos de atendimento, telecentros comunitários e outros pontos de interesse público;

III - prover infraestrutura e redes de suporte a serviços de telecomunicações prestados por empresas privadas, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos; e

IV - prestar serviço de conexão à Internet em banda larga para usuários finais, apenas e tão somente em localidades onde inexista oferta adequada daqueles serviços.

(Art. 4º, Decreto nº 7.175/2010)

Mesmo o PNBL reativando a TELEBRÁS e renovando o processo de investimentos estatais no setor produtivo, o programa não deixa a ANATEL fora dos processos de universalização dos serviços de internet banda larga. São definidas várias diretrizes para a agência no PNBL, as quais demonstram a importância da reguladora no alcance dos objetivos do programa.

I - promoção da concorrência e da livre iniciativa;

II - estímulo a negócios inovadores que desenvolvam o uso de serviços convergentes;

III - adoção de procedimentos céleres para a resolução de conflitos;

IV - obrigatoriedade do compartilhamento de infraestrutura;

V - gestão de infraestrutura pública e de bens públicos, inclusive de radiofrequência, de forma a reduzir os custos do serviço de conexão à Internet em banda larga; e

VI - ampliação da oferta de serviços de conexão à Internet em banda larga na instalação da infraestrutura de telecomunicações.

(Art. 6º, Decreto nº 7.175/2010)

O governo atual traz então mais uma política pública para o desenvolvimento do setor de telecomunicações, mais uma vez demonstrando o interesse social existente nesse setor. Essa política, juntamente com outras, buscam auxiliar na democratização do acesso aos serviços de telecomunicação, tarefa que se demonstra cada vez mais necessária dentro da atual conjuntura socioeconômica global. O governo, ao realizar políticas públicas, visa o alcance das funções clássicas do Estado de estabilização econômica, alocação de recursos e distribuição de renda, funções que ressaltam a importância do Estado no desenvolvimento das nações.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Esse tópico visa abordar a metodologia de pesquisa utilizada para alcançar os objetivos propostos e responder às questões que foram postas nessa obra acerca do tema objeto de estudo.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Conforme Vergara (2007), que classifica os tipos de pesquisa quanto aos fins e aos meios, cabe informar que, a fim de alcançar os objetivos propostos, será feita pesquisa do tipo descritiva, uma vez que serão expostas as características de determinado fenômeno, no caso, a acessibilidade à internet banda larga no Brasil e a participação do Estado na área, sendo que tais características servirão de base para análise da situação.

Ainda em conformidade com Vergara (2007), no que diz respeito aos meios de investigação para que se possa compreender o fenômeno estudado, essa pesquisa pode ser classificada como documental, sendo que será realizada por meio de documentos disponíveis acerca do funcionamento da internet no Brasil, os quais serão buscados em órgãos públicos e privados. Também poderá ser classificada como bibliográfica, uma vez que serão também utilizados materiais disponíveis ao público em geral, como livros, revistas e redes eletrônicas, que tratam do setor de telecomunicações e da internet banda larga.

Acerca da forma de abordagem do problema, a pesquisa será feita por meio da abordagem quantitativa. Como já informado, a pesquisa se dará por meio de análise documental e bibliográfica, sendo que os dados consultados serão do tipo secundário e muitos deles serão coletados em pesquisas estatísticas feitas por órgãos públicos e privados.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área

Esse estudo possui como foco o acesso à internet banda larga no Brasil e as possíveis implicações do PNBL no setor, além de realizar comparações com a realidade de outros países, sendo que o setor a ser estudado é o de telecomunicações.

Como já fora citado, atualmente, tal setor se caracteriza principalmente pela participação das empresas oriundas da privatização do Sistema Telebrás, porém possui a participação de outras que surgiram após a Emenda Constitucional nº 08/95, a qual pôs fim ao monopólio estatal da União na área de telecomunicações e permitiu a exploração do setor por parte de empresas privadas que obtenham concessão para a prestação de tais serviços.

Das empresas que oferecem serviço de acesso à internet banda larga no Brasil, existem aquelas que fornecem acesso aos cabos que permitem a transmissão de dados em alta velocidade da internet aos utilizadores desses serviços, e aquelas conhecidas como provedores de internet, que permitem acesso a rede mundial de computadores após firmados os contratos dos meios de transmissão de dados.

Entre as empresas que permitem acesso aos meios de transmissão de dados, estão empresas de telefonia fixa, as quais oferecem seus cabos para a transmissão de dados em alta velocidade. Já entre os provedores, se encontram aquelas que além do acesso a internet, também oferecem serviços de acesso a caixas de correio eletrônico, hospedagem de sites ou blogs, entre outros.

3.3 População e amostra

No estudo proposto, tendo em vista que serão feitas pesquisas documentais e bibliográficas, não haverá uma população ou uma amostra estudada pelo próprio autor. Entretanto, haverá pesquisa de dados estatísticos acerca da situação da

internet banda larga no Brasil no que diz respeito à acessibilidade por parte da população brasileira, o que, nessas condições, permite afirmar que a população que fará parte do estudo será a própria população brasileira e o modo como seu acesso se dá ao serviço de telecomunicação proposto nesse estudo.

3.4 Caracterização dos instrumentos de pesquisa

O instrumento de pesquisa será a análise de documentos e bibliografia, a qual será feita de modo a demonstrar a realidade da internet banda larga no Brasil, principalmente no que diz respeito ao acesso a ela por parte da população brasileira, e fazer comparações dessa realidade com a de outros países.

Essa realidade será buscada por meio de bibliografia e documentos que demonstrem características, peculiaridades, propostas e dados estatísticos da realidade brasileira no setor, principalmente sendo feitas pesquisas em sites de órgãos de pesquisa estatística.

Após essa explanação acerca da internet de alta velocidade no Brasil e em outros países, serão feitas interpretações a luz das teorias citadas no referencial teórico desse estudo, de modo a permitir que seja possível o enquadramento da situação brasileira em uma ou mais delas.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A coleta dos dados para pesquisa será feita por meio de pesquisa de bibliografia relacionada ao tema desse estudo e de pesquisa em documentos dos órgãos públicos federais e privados.

Na situação da pesquisa bibliográfica, será feita a análise de livros, revistas, divulgações de relatórios acerca do assunto internet banda larga por parte de institutos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outros. Já na pesquisa documental,

será feita a pesquisa em sites dos órgãos públicos e privados que retratem a realidade do setor de telecomunicações brasileiro no que diz respeito à internet banda larga e intervenção estatal no setor.

Após interpretação dos dados e informações obtidas nas pesquisas bibliográfica e documental, será feita relação entre realidade do acesso a internet banda larga no Brasil e as teorias de forma de atuação do Estado na economia, de modo a concluir pela melhor forma do governo agir na promoção do desenvolvimento do setor de telecomunicações na área da internet de alta velocidade.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nessa seção serão apresentados e discutidos os resultados obtidos após as pesquisas realizadas para a solução do problema formulado. Primeiramente serão apresentados os dados e informações obtidas sobre a situação da internet banda larga no Brasil, como modo de demonstrar o panorama do setor de telecomunicações nessa área e subsidiar a análise da necessidade de uma participação mais incisiva do Estado nesse setor. Após isso, serão feitas as análises dos dados obtidos, com interpretações à luz das teorias de atuação do Estado na economia, além da avaliação da melhor forma de atuação estatal para a disseminação da internet banda larga no país e o melhor modelo de desenvolvimento para o setor.

4.1 O panorama da internet banda larga no Brasil

Após mais de uma década do fim do monopólio estatal no setor de telecomunicações, oriundo da Emenda Constitucional nº 08/95, e da privatização do sistema Telebrás, com a venda da participação estatal no controle acionário das empresas subsidiárias da *holding* Telecomunicações Brasileiras S.A., foi feito estudo em 2010 pela Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) acerca da situação das políticas públicas de massificação da internet banda larga no Brasil, o qual demonstra que, mesmo com a privatização do setor, no ano de 2008 a Unidade da Federação que possui maior penetração de tal serviço é o Distrito Federal, tendo somente 51,2% dos domicílios com acesso à banda larga em internet.

Também foi possível observar que o DF possui a maior concorrência de empresas no setor em relação às outras unidades da federação, com 42,2% de participação da empresa dominante no mercado, o que ainda é uma participação bem elevada. Além disso, observa-se que há estados brasileiros que possuem quase nenhum acesso a internet banda larga, como é o caso de Roraima, e que após o DF os estados que possuem maior número que domicílios conectados à internet banda larga conseguem acessibilidade de no máximo 29,4% dos domicílios

conectados a internet em banda larga, sendo que esses são locais que possuem uma maior renda ou que já possuíam infraestrutura para a criação de pontos de acesso a banda larga. Pode ser observado também que mesmo em estados que possuem quase todos os municípios com pontos de acesso a internet banda larga o percentual de domicílios com acesso não passa dos 30%. Tais dados podem ser melhores analisados na Tabela 1.

Tabela 1. Participação de mercado da empresa dominante, número e porcentagem de domicílios e de municípios com acesso à internet em banda larga por Unidade da Federação - 2008

UF	Domicílios com banda larga (2008)	Total de domicílios (2008)	% de domicílios com banda larga (2008)	Municípios com banda larga (3T2009)	Total de municípios	% de municípios com banda larga (3T2009)	Part. da empresa dominante - CR1 (3T2009)
Acre	28.600	186.748	15,3%	14	22	63,6%	99,3%
Alagoas	70.646	884.135	8,0%	10	102	9,8%	94,7%
Amapá	1.044	165.097	0,6%	-	16	0,0%	N/A
Amazonas	63.826	797.134	8,0%	1	62	1,6%	81,2%
Bahia	595.190	4.232.440	14,1%	53	417	12,7%	61,1%
Ceará	247.918	2.377.863	10,4%	27	184	14,7%	93,6%
Distrito Federal	386.779	755.130	51,2%	1	1	100,0%	42,2%
Espírito Santo	294.160	1.064.608	27,6%	38	78	48,7%	63,4%
Goiás	342.817	1.860.237	18,4%	207	246	84,1%	58,1%
Maranhão	129.109	1.621.311	8,0%	9	217	4,1%	93,5%
Mato Grosso	213.169	928.017	23,0%	113	141	80,1%	75,0%
Mato Grosso do Sul	133.255	734.761	18,1%	77	78	98,7%	64,6%
Minas Gerais	1.210.850	6.126.839	19,8%	321	853	37,6%	45,9%
Pará	150.302	1.941.274	7,7%	3	143	2,1%	99,3%
Paraíba	114.679	1.086.860	10,6%	13	223	5,8%	64,6%
Paraná	937.449	3.392.013	27,6%	372	399	93,2%	49,8%
Pernambuco	256.223	2.481.854	10,3%	39	185	21,1%	86,3%
Piauí	56.531	875.939	6,5%	10	224	4,5%	94,3%
Rio de Janeiro	1.317.226	5.258.154	25,1%	83	92	90,2%	70,2%
Rio Grande do Norte	99.484	888.764	11,2%	16	167	9,6%	71,8%
Rio Grande do Sul	798.518	3.662.250	21,8%	336	496	67,7%	46,8%
Rondônia	72.886	452.541	16,1%	50	52	96,2%	99,3%
Roraima	347	117.126	0,3%	-	15	0,0%	N/A
Santa Catarina	573.559	1.960.334	29,3%	279	293	95,2%	66,0%
São Paulo	3.800.540	12.916.358	29,4%	452	645	70,1%	64,8%
Sergipe	62.859	567.747	11,1%	8	75	10,7%	97,3%
Tocantins	41.980	378.961	11,1%	61	139	43,9%	98,5%
Total	11.999.946	57.714.495	20,8%	2.593	5.565	46,6%	36,9%

FONTE: Microdados da PNAD 2008 (IBGE) e informações Sici - 3º trimestre de 2009 (Anatel). IPEA (2010).

Já unicamente sobre acesso à internet, tanto discada como banda larga, o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) contabilizou 31,2 milhões de usuários de internet no Brasil no ano de 2005, sendo que na contagem foram

consideradas as pessoas com mais de 10 anos de idade que acessaram a internet pelo menos uma vez em 2005 em algum local, não necessariamente em casa, mas também no trabalho, em centros públicos de acesso gratuito ou pago, entre outros.

Ainda foi observado que as regiões sul, sudeste e centro-oeste apresentaram maior nível de acesso a internet, com quase 27% de acesso cada um, e as regiões que apresentaram o menor número de usuários da internet foram as regiões Norte e Nordeste, com cerca de 12% de acessos. Dentre esses usuários, o estudo do IBGE informou que a conexão discada a internet, que é muito mais lenta, era mais frequentemente utilizada que a conexão por meio de banda larga, sendo que o acesso a internet de alta velocidade cresce à medida que a renda mensal domiciliar aumenta, sendo que os usuários de banda larga acessam a internet mais vezes que os usuários de acesso a internet discada.

De volta ao estudo do IPEA feito em 2010, foi possível analisar que 44% dos municípios de pequeno porte, com população de até 100.000 habitantes, que 93% dos municípios de médio porte, com população entre 100.000 e 1.000.000 de habitantes, e que 100% dos municípios de grande porte, com mais de 1.000.000 de habitantes, possuem infraestrutura de internet banda larga. Entretanto, no estudo é reconhecido que mesmo nos municípios que são considerados detentores de infraestrutura de banda larga há localidades desses mesmos municípios que ainda não são atendidos pelo serviço. Cabe ressaltar que essa parte do estudo se refere especificamente a disponibilidade de internet banda larga, não ao percentual de acesso por parte da população. A Tabela 2 demonstra o que foi dito.

Tabela 2. Número de municípios com banda larga, total de municípios e porcentagem de municípios com banda larga, por porte do município.

Porte do município	População	Com banda larga	Total	% com banda larga
Pequeno	até 100.000 hab.	2.344	5.299	44%
Médio	100.000 a 1.000.000 hab.	235	252	93%
Grande	acima de 1.000.000 hab.	14	14	100%
Total geral		2.593	5.565	47%

FONTE: Sici (Anatel) - 3º tri 2009. IPEA (2010).

Ainda sobre a acessibilidade a internet banda larga, a Tabela 3 demonstra que o acesso a esse tipo de internet é predominante na área urbana se compara a área rural, entretanto mesmo nas localidades urbanas é possível observar que o percentual de domicílios com acesso a internet banda larga não alcança a metade dos domicílios existentes nas áreas urbanas de cada uma das regiões.

Tabela 3. % domicílios com acesso à internet em banda larga por Região e localização (urbana e rural) - 2008

Região	Com banda larga	
	Urbano	Rural
Centro-Oeste	28,1%	5,2%
Nordeste	14,3%	1,1%
Norte	10,9%	1,9%
Sudeste	27,8%	5,5%
Sul	29,6%	5,2%

FONTE: Microdados da PNAD 2008 (IBGE). IPEA (2010).

Acerca da renda dos domicílios com acesso a internet banda larga, o IPEA constatou que, em 2008, quanto maior a renda domiciliar maior é o percentual de acesso a internet banda larga no Brasil, sendo que 83,5% dos domicílios com renda de mais de 20 salários mínimos, ou seja, 2,78% do total de domicílios, possuem acesso a esse tipo de internet e que apenas 2,6% dos domicílios com renda de até 1 salário mínimo possuem acesso à banda larga em internet. Tais dados podem ser observados na Tabela 4.

Tabela 4. Porcentagem de domicílios com acesso à internet em banda larga e total de domicílios por faixa de renda domiciliar (em salários mínimos) – 2008.

Renda domiciliar	Densidade	Total de domicílios
Acima de 20 SM	83,5%	1.558.080
De 5 a 20 SM	48,3%	12.851.334
De 2 a 5 SM	14,5%	21.414.063
De 1 a 2 SM	4,6%	12.405.248
Até 1 SM	2,6%	7.783.078
Média	20,3%	56.011.803

FONTE: Microdados da PNAD 2008 (IBGE). IPEA (2010).

No que diz respeito a velocidade da internet nos domicílios brasileiros, o estudo do IPEA constata, por meio de pesquisa feita pelo Comitê Gestor da Internet (CGI), que as velocidades de até 256 Kbps são as mais presentes nos domicílios com

acesso a internet, existindo num percentual de 34% dos lares pesquisados. Os outros dados são de 20% dos lares com velocidade de 256 Kbps a 1 Mbps, 15% com 1 Mbps a 2 Mbps, 5% com 2 Mbps a 4 Mbps, 1% com 4 Mbps a 8 Mbps e 1% com velocidade acima de 8Mbps, sendo que em 23% dos domicílios as pessoas não sabiam informar a velocidade de suas internets. É possível observar com isso que mais da metade dos lares brasileiros não possuem velocidade superior a 1 Mbps.

Diagnóstico da situação do mercado de banda larga

4.2 A internet banda larga no mundo

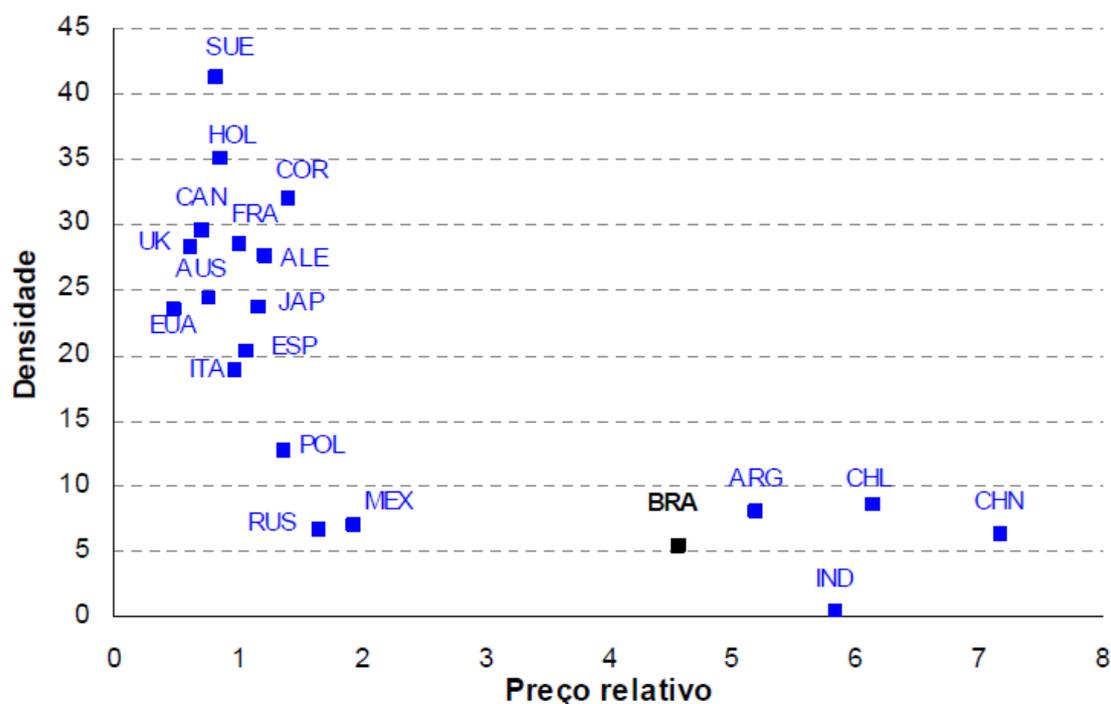
O estudo do IPEA que analisa e faz recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga também faz uma análise sobre a situação da banda larga fixa no mundo, fazendo uma comparação entre esse tipo de acesso a internet no Brasil e no mundo. O gráfico 4 demonstra um comparativo entre densidade de acesso à internet banda larga e preço entre países selecionados pelo órgão pesquisador, no caso a União Internacional de Telecomunicações. Considera-se no estudo que a densidade de acesso a internet é a quantidade total de acessos fixos a internet banda larga e que o preço é a relação entre preço da cesta mínima do serviço ofertada e a renda per capita do país.

Como resultado, observa-se que há uma diferença muito significativa nos quesitos densidade de acesso e preço entre os países mais desenvolvidos e os países emergentes. Contata-se que o panorama brasileiro supera no que diz respeito a preço países como Argentina, Chile, China e Índia, porém, quando analisada a densidade de acesso, supera somente a Índia, o que demonstra a falta de investimento na infra-estrutura do setor para a massificação do acesso a esse serviço.

Quando comparado a países mais desenvolvidos, é possível observar que o Brasil possui uma enorme distância nos dois aspectos, chegando os Estados Unidos a terem uma densidade quase cinco vezes superior e um preço quase quatro vezes menor. Quando comparado até mesmo a outros países emergentes, observa-se que países como México e Rússia, apesar de possuírem uma densidade de acesso

semelhante à brasileira, possuem uma internet que chega a ter a metade do preço cobrado no Brasil.

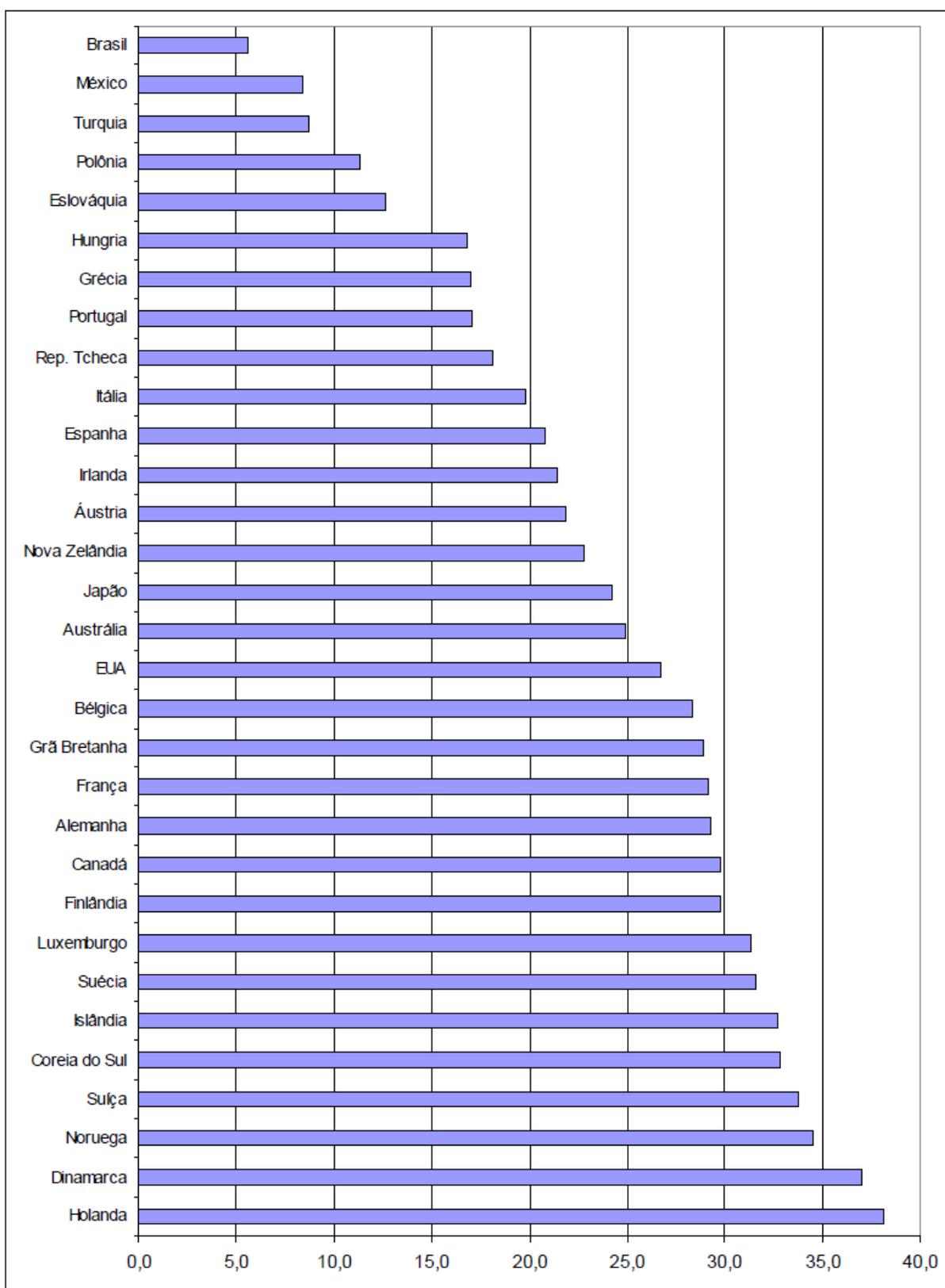
Gráfico 4. Comparativo da banda larga em países selecionados – 2008



FONTE: UIT (2010). IPEA (2010).

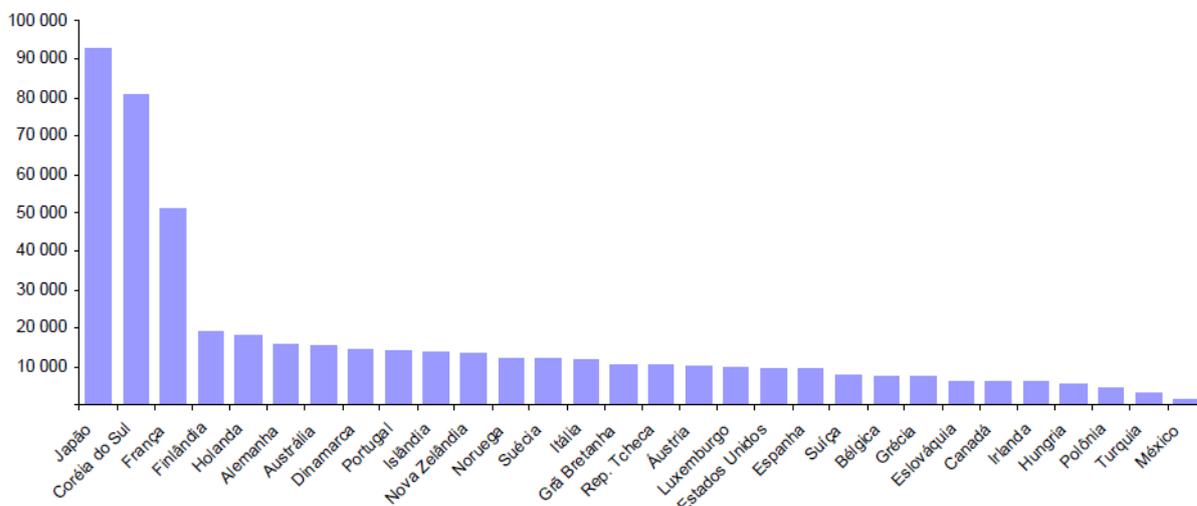
Os gráficos 5 e 6 demonstram a penetração da internet banda larga fixa e velocidade média da internet nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), respectivamente. Constata-se, no que diz respeito a penetração da internet banda larga fixa, que o Brasil possui um grau de penetração muito inferior a dos países mais desenvolvidos, tendo uma penetração menor até mesmo quando comparados a países com um patamar de desenvolvimento econômico semelhante ao seu. Numa situação mais alarmante, quando observa-se a velocidade da internet, constata-se que o Brasil possui uma velocidade de navegação que chega a ser mais de cem vezes inferior a de países como Japão e Coréia do Sul, situação mais preocupante que no caso da acessibilidade quando feitas as comparações com os outros países do mundo.

Gráfico 5. Penetração de banda larga fixa dos países da OCDE e Brasil – Junho 2009



FONTE: IPEA (2010), a partir de dados da OCDE e da Teleco.

Gráfico 6. Velocidades médias anunciadas por país - Setembro 2008 - Kbps



FONTE: OCDE.

4.3 Diagnóstico da situação do mercado de banda larga no Brasil

Após a explanação do panorama da internet banda larga fixa no Brasil e no mundo, por meio do estudo de aspectos como preço e acessibilidade por parte da população brasileira, além de serem feitas comparações da realidade brasileira com a de outros países, é possível entender como funciona esse mercado no Brasil e observar possíveis falhas que, no caso brasileiro, levem a um funcionamento ineficiente e ineficaz, fazendo com que o mesmo execute suas atividades abaixo do seu potencial produtivo e sem alcançar os seus fins sociais de um modo satisfatório.

Como já fora dito, o acesso a internet banda larga, na atual conjuntura na qual o mundo se encontra, deve ser encarada como um direito do cidadão brasileiro, como forma de possibilitar a todos o acesso a informação de forma rápida e mais democrática possível. Observando-se isso, sendo consideradas as definições de falhas de mercado de Rezende (2010), a internet de alta velocidade passa a ser vista como um bem semi-público, a qual, devido a questões sociais, deve sofrer intervenção estatal de modo a oferecer um melhor atendimento àqueles que necessitam desse bem, sendo minimizada a exclusão dos indivíduos no acesso a esse serviço prestado.

Além disso, sendo consideradas as definições de Biderman e Avarte (2004), nesse mercado também pode ser observado que a prestação desse serviço gera externalidades positivas à sociedade, ou seja, o acesso a internet banda larga, além de oferecer acesso a internet com maior efetividade, proporciona um leque de outras utilidades que vão desde lazer até educação, direitos sociais garantidos no art. 6º da Constituição Federal brasileira. Desse modo, também se faz necessária a intervenção estatal de modo que se faça valer os benefícios sociais trazidos pelo serviço no preço oferecido aos clientes.

Por outro ângulo, também é possível afirmar que o poder dos participantes do mercado com grau elevado de influência sobre os preços e quantidade na indústria de banda larga fixa brasileira impede o mecanismo de livre troca do mercado e exige intervenção estatal. Em muitos casos o que há é a formação monopólios e oligopólios, levando na prática a formação de uma competição imperfeita. Além disso, ainda é possível relacionar que nesse mercado há também assimetria de informação, sendo que a informação dos custos para a prestação desse serviço são dominados predominantemente pelos fornecedores do serviço, no caso as empresas de telecomunicações que atuam na área, outro motivo de intervenção estatal.

Antes de discorrer sobre um modelo de desenvolvimento para o setor que melhor se adéque ao caso foco desse estudo, se faz necessário entender as informações principais que são retiradas dos dados obtidos no estudo do IPEA sobre banda larga fixa e que confirmam as falhas de mercado existentes. De início, o que se pode observar no mercado brasileiro é a existência de uma enorme desigualdade regional no que diz respeito ao percentual de domicílios e municípios com acesso a internet banda larga, além de uma baixa acessibilidade no país como um todo, sendo que a unidade da federação com maior acessibilidade possui 51,2% de seus domicílios com acesso à banda larga. Em parte isso pode ser explicado quando observado que em cada uma das unidades da federação brasileira existe uma participação muito grande no mercado por parte da empresa dominante, caracterizando na prática, em alguns estados, a existência de monopólios, como no estado do Pará, onde a participação da empresa dominante é de 99,3%.

Essa pouca participação de empresas na oferta do serviço, proporciona, além de outras falhas que reduzem a efetividade produtiva do setor, o pouco investimento na estrutura necessária para a expansão do serviço a todo território nacional, trazendo como conseqüência a concentração dos serviços nos grandes centros urbanos, onde já existe estrutura para oferta. Isso é constatado quando é visto o baixo percentual de municípios brasileiros com pontos de acesso a banda larga, percentual que não alcança nem a metade dos municípios do Brasil, e quando, mesmo os que possuem acesso, tem localidades as quais não tem estrutura de acesso a esse serviço.

Outras conseqüências da pequena participação de empresas na oferta de banda larga é o baixo percentual de domicílios com acesso ao serviço (20,8% do total), a baixa velocidade de conexão a internet existente na maior parte dos domicílios do país (34% de domicílios com velocidade de no máximo 256 Kbps) e o alto preço relativo cobrado na prestação do serviço quando feitas as comparações com os outros países do mundo. Todos esses dados evidenciam a necessidade de um melhor funcionamento dos serviços prestados no setor de modo a atender aos novos anseios que surgem na sociedade brasileira. De posse de todas essas informações, é possível traçar um modelo de desenvolvimento para a internet banda larga brasileira.

No caso brasileiro, o que se constata é que, após as privatizações ocorridas no setor de telecomunicações, houve o fim do monopólio estatal na área, entretanto, iniciou-se a formação de monopólios e oligopólios privados, o que dificultou a prestação de um serviço satisfatório à sociedade brasileira. Mesmo com a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e com os Planos de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, essa dificuldade de surgimento de novos concorrentes no setor dificultou uma regulação efetiva do Estado, de modo a garantir um funcionamento desse mercado de uma forma mais eficiente e eficaz, como grande penetração de seus serviços na sociedade brasileira e a oferta dos serviços em preços acessíveis e justos.

Logo, no caso da massificação do acesso a internet banda larga, constata-se que o liberalismo econômico de Adam Smith não se encaixa no setor, o que parece ser um consenso entre todos os gestores públicos que estudam as políticas

para o desenvolvimento das telecomunicações, por motivos claros, que é o reconhecimento das várias falhas de mercado que existem nesse setor da economia. O modelo adotado e ainda vigente na prática no Brasil é o neoliberal, que difere do anterior, o qual tinha o Estado como único fornecedor dos serviços, o que o enquadrava na característica de um Estado Provedor, com participação estatal direta no setor produtivo da economia brasileira.

Entretanto, como já fora afirmado, o modelo neoliberal por si só não tem garantido uma boa prestação dos serviços de telecomunicações e se faz necessária uma remodelagem do setor. Observa-se que se faz interessante o retorno do Estado com investimentos diretos no setor produtivo de telecomunicações, tendo em vista a busca pelo aumento da competitividade entre as empresas dessa indústria e por consequência uma melhor prestação dos serviços de internet banda larga, uma vez que a ANATEL juntamente com a iniciativa privada unicamente não tem conseguido manter os mecanismos de livre concorrência, devido a questões como custo inicial para o surgimento de outras empresas privadas no setor. Logo, há necessidade de investimentos, como os sugeridos por Keynes, em seu modelo de determinação do nível de renda a curto prazo, entre outros que sugerem a participação do Estado como forma de fomentar a economia juntamente com o esforço privado.

É nessas condições que o governo atual entrou com a proposta do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), de modo a aumentar a eficiência e a eficácia na prestação desse serviço específico de telecomunicação. O PNBL faz uma junção dos modelos de provisão e regulação estatal na economia. Esse programa estabelece o retorno da grande estatal que existiu no setor, ou seja, a TELEBRÁS S.A., que continua sendo controlada pela União Federal, fazendo o Estado voltar a investir diretamente no setor produtivo, porém sem por fim às agências reguladoras criadas após as reformas feitas no governo anterior, as quais inauguraram o Estado Neoliberal no Brasil.

Tanto no documento base do PNBL quanto no Decreto que institui o programa, é ressaltado que o objetivo do PNBL é fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, em outras palavras, é possível afirmar que o Decreto traz uma nova visão da relação entre Estado, sociedade e telecomunicações, mais especificamente no que diz

respeito à internet banda larga. Observa-se a tentativa do governo em minimizar as falhas existentes no mercado de telecomunicação e promover o desenvolvimento social do setor.

Sobre a TELEBRÁS, o mesmo decreto é bem claro quando cita as atribuições dessa empresa, as quais demonstram que o governo atual preza pela participação conjunta com a iniciativa privada na prestação dos serviços de internet banda larga para a população brasileira, definindo a TELEBRÁS como a responsável pela provisão de infraestrutura e rede de suporte a serviços de telecomunicações prestados pelas empresas privadas, ou seja, oferecendo produtos no atacado para que esses sejam oferecidos ao consumidor final por parte das empresas privadas, sendo que a Telebrás será responsável pela oferta nos locais onde a iniciativa privada não tenha interesse em prestar os serviços. Constata-se que tal modelo aumenta a concorrência no setor, uma vez que a oferta no atacado por cabos ópticos de internet banda larga passa a sofrer concorrência nos estados brasileiros entre a(s) empresa(s) privada(s) que existem no setor e a estatal TELEBRÁS S.A.

Além dessas definições, o Decreto ainda define o papel da ANATEL no PNBL, deixando claro o retorno dos investimentos estatais no setor, como acontecia no modelo unicamente provedor, quando havia monopólio estatal, mas sem por fim ao modelo posterior, neoliberal, no qual somente existiam empresas privadas reguladas por uma agência reguladora do setor. O papel da ANATEL no PNBL se torna mais uma importante ferramenta para o alcance dos objetivos do programa, a qual, juntamente com a TELEBRÁS, será responsável por promover um mercado de telecomunicação mais efetivo no que diz respeito à prestação dos serviços de telecomunicação.

Essa nova forma de tratar o setor de telecomunicações, com o retorno da TELEBRÁS S.A., com as diretrizes e objetivos da ANATEL, possibilita um melhor funcionamento do mercado, na busca de um preço cada vez menor na prestação do serviço de internet banda larga e numa maior densidade de acesso, levando o país a se assemelhar aos outros mais desenvolvidos no setor, diminuindo desigualdades e promovendo maior desenvolvimento. Esse novo modelo, a princípio, soluciona os fatos de a internet banda larga tornar-se um bem semi-público, de existirem

monopólios e oligopólios no setor de telecomunicações em maior ou menor proporção em todo território nacional, e da assimetria de informação na prestação do serviço, uma vez que a ANATEL pode lançar resoluções que obriguem as empresas do setor a detalharem cada vez mais os custos existentes nas contas a serem pagas pelos usuários dos serviços de banda larga.

Mas para uma maior efetividade na solução das falhas de mercado, também se faz necessário observar as externalidades positivas geradas pela internet banda larga, uma vez que o benefício marginal social da prestação desse serviço é maior que o benefício marginal privado. O preço da internet banda larga no Brasil ainda é muito alto quando comparado ao de outros países, e o principal motivo é a existência de monopólios e oligopólios, entretanto, não se pode negar que a carga tributária que incide sobre esses serviços também assumem papel significativo no preço oferecido ao usuário final da banda larga em internet.

Biderman e Avarte (2004) ressaltam que a externalidade positiva pode ser melhor trabalhado quando o Estado se utiliza de mecanismos de mercado ou de regulamentação para incorporá-la ao preço do produto ou serviço prestado. No caso do mecanismo de mercado, o governo pode criar subsídios para a prestação do serviços de internet banda larga, como foco num maior suprimento da demanda existente por esse serviço, fazendo com que o preço cobrado se reduza e mais indivíduos tenham acesso ao serviço.

Levando-se em consideração um mecanismo de regulação de mercado, o governo também pode, no seu Plano de Metas de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, exigir das operadoras de banda larga fixa o cumprimento de metas de massificação do acesso a internet banda larga até determinado ano, forçando as empresas a investirem no setor de modo a diminuir custos, preço e por consequência aumentar o acesso ao serviço, alcançando de melhor forma os fins sociais estipulados em Constituição e pelo governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, quando se fala em elaboração do orçamento público, se deve ter a consciência de que o papel dele é realmente alocar, distribuir e estabilizar os recursos escassos existentes na economia do Estado responsável pela sua elaboração, por meio de seus governantes. É por meio dele que se faz possível maximizar os objetivos de bem-estar social, minimizando as mais diversas desigualdades e promover um crescimento econômico que permita geração de riqueza suficiente no país para que todos os membros da sociedade tenham o mínimo de suas necessidades satisfeitas para uma boa convivência de todos.

Desse modo, o papel do governo passa a ser o de captar as necessidades de ações por parte do Estado de modo a realizar programas que promovam o desenvolvimento sócio-econômico do país, não podendo ser, o que já deve ser um consenso, um mero ente responsável pela defesa e guarda nacional, sendo um simples expectador da economia. É por meio de seus programas que o Estado pode diminuir as diferenças existentes e fazer com que aqueles que se encontram em situação de exclusão de algum serviço essencial para o seu desenvolvimento passem a se sentir acolhidos e integrados à sociedade. Esse estudo se concentrou na análise de um dos principais setores da economia contemporânea mundial, indústria que se torna cada vez mais importante para a geração de renda, democratização do acesso à informação, diminuição de desigualdades, entre outros benefícios à sociedade, além de analisar as formas de como o governo pode melhorar a efetividade das ações desse setor.

O setor de telecomunicações é o principal responsável pela disponibilização do acesso a internet do país, seja ela discada, via banda larga fixa (Cabo, ADSL, Wi-Fi), ou banda larga móvel (3G). A internet é ferramenta que se faz cada vez mais necessária para se alcançar o desenvolvimento econômico, mesmo podendo ser utilizada para fins que não sejam produtivos para a sociedade, ela é uma porta que pode levar conhecimento, educação, informação, a todos de forma rápida, integrando os membros da sociedade. Além de permitir uma publicação de informações, opiniões, manifestações, de forma bem mais efetiva e simples por

parte daqueles que queiram fazê-lo. Logo, se faz necessária a massificação do acesso a internet, principalmente a banda larga, que permite maiores resultados nas tarefas que se deseja realizar por meio da internet.

Entretanto, o que se observa no setor é uma concentração do mercado de banda larga fixa nas mãos de algumas poucas empresas, o que culminou na formação de monopólios e oligopólios no setor, trazendo baixa oferta do serviço além de preços expressivamente altos se comparado a países que obtiveram resultados muito positivos na massificação do acesso à internet de alta velocidade. Além do pouco número de empresas que atuam no setor, o que também eleva o preço e exclui a utilização desse serviço pela grande maioria da população brasileira está relacionado à carga tributária que incide sobre o serviço e aparelhos necessários para banda larga. Nesse sentido, entende-se que se faz necessária uma intervenção estatal no setor que vá além da regulação por parte da ANATEL, de modo a promover um mercado mais competitivo e que ofereça um serviço mais barato e de melhor qualidade.

Após as diversas reformas que o Estado brasileiro passou, com o acolhimento às teorias keynesianas de desenvolvimento econômico e, posteriormente, as teorias neoliberais, o que se pode constatar no Brasil é o reconhecimento da existência de falhas de mercado em setores importantes da economia nacional, reconhecendo que há mercados que não podem funcionar de uma forma plenamente livre, como no modelo sugerido pelo liberalismo econômico de Adam Smith, entretanto sem medidas efetivas no combate a tais falhas, mesmo após o surgimento das teorias neoliberais e a criação dos órgãos reguladores de mercado. Todavia, nos últimos meses, no caso da internet banda larga, tem havido muita discussão acerca da implementação do Programa Nacional de Banda Larga, o qual tem como principal missão a universalização do acesso a internet banda larga no país.

Percebe-se que as propostas de gastos públicos no setor voltam a ganhar força com esse programa, uma vez que uma das sustentações do plano é o retorno da grande empresa estatal do setor, a Telecomunicações Brasileiras S.A., a qual, mesmo sendo uma empresa de economia mista, ainda se encontra sob controle da

União Federal, ente que é o grande responsável por aportes financeiros e que injetará recursos nos projetos de massificação da internet banda larga no país. Tal proposta retoma a iniciativa estatal de gastar recursos públicos para aquecer um mercado que se encontra num patamar produtivo inferior a real demanda pelos serviços, mas, diferentemente do que ocorreu antes, de forma complementar aos esforços privados no setor, de modo a otimizar os serviços prestados.

Por fim, conclui-se que a iniciativa privada do setor de telecomunicações por si só se mostrou incapaz na prestação de serviços de internet banda larga acessíveis à sociedade brasileira, mesmo após o fim do monopólio estatal no setor e com a criação da Agência Nacional de Telecomunicações, sendo necessária a retomada dos investimentos governamentais no setor produtivo, mas dessa vez em conjunto com as empresas privadas com o objetivo de alcançar da melhor forma os anseios sociais. O desenvolvimento pleno de uma nação não significa somente crescimento econômico, ou geração de riquezas, um país desenvolvido deve distribuir seus recursos de uma forma igualitária e justa, promovendo desenvolvimento social e humano para o seu povo como um todo.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJO, Paulo. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2008.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 8, de 15 de Agosto de 1995 – Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 ago. 1995. Seção 1, p. 12354.

BRASIL. Lei Ordinária nº 4.117, de 27 de Agosto de 1962 – Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 out. 1962, Seção 1.

BRASIL. Lei Ordinária nº 9.491, de 9 de Setembro de 1997 – Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 set. 1997, Seção 1, p. 19941.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.175, de 12 de maio de 2010 – Institui o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o Anexo II ao Decreto nº 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mai. 2010, Seção 1, p. 2.

COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE INCLUSÃO DIGITAL. **Brasil Conectado. Programa Nacional de Banda Larga**. Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, 2010. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/brasilconectado>>

DUTRA, Luiz. **Sobre petróleo, bancos, crise e regulação**. In: PROENÇA, Jadir; COSTA, Patrícia; MONTAGENER, Paula: **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. São Paulo: Campus, 2007

HENRIQUETA, Simone; WIMMER, Miriam. **A Regulação das Telecomunicações no Brasil: Passado, Presente e Desafios Futuros**. In: PROENÇA, Jadir; COSTA, Patrícia; MONTAGENER, Paula: **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga**. Comunicado Nº 46, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios – Acesso a internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**. Rio de Janeiro, 2007

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

VERGARA, Sylvia. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2007.