

Banda Larga: direito fundamental e pauta estratégica para as mulheres

Um direito do século XXI

Na sociedade da informação, o principal ativo do século XXI é o conhecimento. Garantir o amplo acesso à informação e ao conhecimento é estratégico, portanto, para a promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural de um país, com avanços significativos para a educação, a saúde, o trabalho e para um crescimento sem desigualdades. Neste contexto, a internet tem se consolidado como a principal plataforma de comunicação do futuro, sucessora natural das redes de telefonia e radiodifusão.

Ela incrementa a produtividade e gera riquezas, sendo fator de distribuição de renda e de redução de desigualdades regionais. Estudo recente do Banco Mundial mostra que um aumento de 10% no número de conexões de banda larga em países emergentes induz um crescimento adicional de mais de 1,3% no PIB. Um programa estratégico incisivo de universalização da banda larga pode, portanto, gerar um crescimento de cerca de 20% no PIB brasileiro.

Condição para garantia de direitos

A internet é ainda uma rede que integra diferentes modalidades de serviços e funciona como um espaço de convergência de distintas perspectivas sociais, culturais, políticas e econômicas. Hoje, a inclusão digital é condição para a concretização de direitos fundamentais como a comunicação e a cultura e se coloca como passo necessário à efetiva inclusão social. Na outra ponta, a internet para os governos é um instrumento de execução de políticas públicas, de ampliação dos canais de comunicação com os/as cidadãos/ãs, de prestação de contas e de melhoria da gestão pública.

Não basta, portanto, que a rede seja utilizada como uma mão de única via, pela qual se recebe informações. O potencial da internet está na sua interatividade, na possibilidade de se receber e emitir, veicular, difundir conteúdos e idéias, nos mais diferentes formatos e linguagens - geração de conteúdos multimídia,

digitalização de conteúdos variados, criação de páginas e *blogs*, etc. Daí a importância de se garantir o acesso à internet em alta velocidade, via banda larga. Ao possibilitar a afirmação das identidades locais e regionais e o intercâmbio entre as diferentes culturas, a banda larga se mostra essencial para a realização plena da diversidade cultural brasileira e a efetivação dos direitos humanos e da democracia.

O Brasil tem experimentado inegáveis avanços na inclusão digital e no acesso da população à Internet, embora os números ainda revelem fortes disparidades entre regiões do país, classes sociais e nível de escolaridade. Anualmente, crescem os números de lares que possuem computadores e de pessoas com acesso à internet. Contudo, inclusão digital não significa apenas ter acesso a um computador e à internet. É preciso saber utilizar seus recursos e potencialidades de forma a aumentar o acesso à informação, ao conhecimento e ao lazer, e o exercício da cidadania. Em outras palavras, é preciso ir além do uso da internet apenas como meio de comunicação em redes sociais.

Uma pauta que interessa às mulheres

Neste sentido, esta é uma pauta que interessa diretamente à luta das mulheres. Para além da questão da saúde, educação, geração de emprego e renda, inclusão social e acesso à cultura, na avaliação de Valéria Pandjarian, especialista no debate da violência contra a mulher, o uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) é estratégico nesta área. Além de um veículo informativo, a internet contribui para a prevenção, em situações de denúncia e emergência e, sobretudo, no desenvolvimento de campanhas contra a violência contra a mulher.

Os exemplos são inúmeros: articulação em rede; ações de solidariedade em casos emblemáticos; adesões a manifestações de cobrança perante as autoridades competentes; apoio a projetos de lei sobre o tema; ações de repúdio e direito de resposta junto à mídia, etc. "A rapidez com

a qual a informação circula por meio da TICs e sua capacidade mobilizadora e de largo alcance tem um poder potencializador para as ações, ainda que consideremos as limitações existentes no manejo das TICs e na democratização dos meios para a grande maioria que pode não ter amplo e efetivo acesso", acredita.

A discussão sobre a banda larga ganhou força no último ano no Brasil justamente por conta dessas limitações e desigualdades no acesso à rede. Em 2009, resolução da 1ª Conferência Nacional de Comunicação colocou o acesso em velocidade rápida à internet como direito fundamental dos cidadãos e cidadãs brasileiras. A aprovação da proposta corroborou o fato de que a banda larga ganha, em todo o mundo, o status de "direito do novo século".

Em 2010, o governo federal lançou o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), que tem justamente o desafio de massificar o acesso à internet no país. Uma série de decisões sobre a implementação do Plano está sendo tomada, o que reforça a importância do envolvimento da sociedade civil organizada, sobretudo das mulheres, neste debate.

Banda larga pra quem?

Até hoje, a política de acesso à banda larga no Brasil esteve baseada na prestação do serviço por empresas privadas, com uma pequena participação de governos locais em experiências ainda consideradas piloto. Esta escolha deixou pra trás uma parcela significativa da população, fazendo um claro recorte de acordo com o perfil de renda das famílias. Ao se deixar a distribuição do serviço a mercê exclusivamente das regras de mercado, regiões já marcadas pela ausência de políticas de toda ordem permanecem como grandes claros nos mapas da cobertura deste serviço.

Diferente da telefonia fixa, o serviço de acesso à internet em banda larga não é prestado em regime público - e sim em regime privado, como a telefonia celular. Neste segundo modelo, as regras são mais flexíveis, não há controle sobre as tarifas cobradas pela prestação do serviço, tampouco a obrigação, por parte da prestadora, de atender a lugares mais longínquos ou que não representam interesse econômico para a empresa. Por não estar no regime público, a União, por sua vez, tem menor controle sobre a

qualidade do serviço e não pode cobrar o atendimento à população de baixa renda. O resultado é a desigualdade de acesso: uma parcela significativa da população brasileira não pode pagar pelo serviço, que fica mais caro quando chega - geralmente sem concorrência - a localidades mais pobres.

Cara e para poucos

A banda larga no Brasil é uma das mais caras do mundo e o preço ainda é um dos principais impeditivos para a expansão do serviço por todo o país. Segundo um estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) são três os fatores que contribuem para o alto preço do serviço no país: elevada carga tributária, baixa renda da população e baixo nível de competição. A maioria do serviço é prestada por três empresas, que detém 86% do mercado e estão voltadas para o atendimento das classes A e B. Dados divulgados pela NET Serviços, mostram que os serviços de banda larga são competitivos em apenas 184 municípios brasileiros, onde vivem cerca de 83 milhões de pessoas, e que o sistema é monopolista em 2.235, nos quais residem 63 milhões de pessoas. Nos demais 3.145 municípios, o negócio é considerado inviável pela empresa.

5 milhões de domicílios sem internet

O resultado é que a exclusão social se transforma também em exclusão digital. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil - TIC Domicílios e TIC Empresas 2009, feita pelo CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil), mostra que 85% das pessoas da classe A e 72% da classe B são usuárias de internet. Apesar de ter ocorrido um incremento da participação da internet na classe C, que passou de 38% em 2008 para 42%, a diferença é expressiva. Já as classes D e E permanecem excluídas: apenas 17% das pessoas utilizam a internet.

Classe social	A	B	C	D e E
Percentual de usuários da internet	85%	72%	42%	17%

O custo elevado é apontado por 50% dos entrevistados na área urbana e por 35% na área rural, considerando o total de domicílios que têm computador mas não

possuem acesso à internet, como principal razão para não acessarem a rede. Hoje, o número de domicílios com computador sem internet chega a 5 milhões.

Desigualdades regionais

Em termos regionais, a desigualdade persiste. O acesso à internet em domicílios cresceu 35% entre 2008 e 2009, alcançando 27% das casas brasileiras. No entanto, o Nordeste, além de registrar um desempenho abaixo da média nacional, apresenta as menores taxas de crescimento, o que aponta para um possível crescimento das desigualdades digitais no país ao longo dos próximos anos. As regiões mais desfavorecidas economicamente, Norte e Nordeste, têm as proporções mais baixas de domicílios com acesso à internet, ambas com 13%, enquanto as regiões Sudeste, com 35%; Sul, com 32%; e Centro-Oeste, com 28% dos domicílios ligados à rede possuem penetração acima da média nacional.

Região	SE	S	CO	N e NE
Percentual de usuários da internet	35%	32%	28%	13%

Banda "estreita"

Em relação ao tipo de conexão à internet, houve um crescimento expressivo do acesso via banda larga. No primeiro ano de pesquisa (2005), a maioria dos computadores domiciliares acessava a Internet por meio de conexão discada via telefone fixo; no final de 2009, 66% já o faziam via banda larga.

Segundo a Telebrasil (associação que reúne as operadoras de telefonia), no final do primeiro trimestre de 2011, 79% dos domicílios que tem computador já navegavam na internet em alta velocidade. O número de acessos em banda larga fixa e móvel das prestadoras de serviços de telecomunicações no Brasil chegou, assim, a 38,5 milhões, um crescimento de 51,5% em relação ao mesmo período do ano passado. Todavia, as velocidades disponibilizadas são, em 80% dos casos, inferiores a 1 Mb. Ou seja, a velocidade da banda larga brasileira ainda é muito inferior à praticada em países da Europa, nos Estados Unidos ou

Japão, e o preço é proporcionalmente muito maior.

Metade da população sem acesso

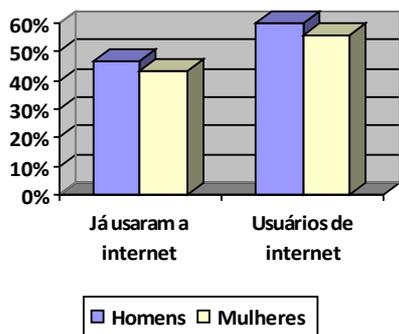
O percentual da população que ainda não pode ser considerada usuária de internet também segue alto. No total do país, resultado que considera também a área rural, a proporção de pessoas que já utilizaram a internet alguma vez na vida é de 45%. Ou seja, mais da metade da população nunca acessou a rede! A menor proporção de usuários de computador do país verifica-se na região Nordeste: 33% em 2009.

O perfil do uso da internet também é muito semelhante às variáveis sociodemográficas. À medida que a renda familiar, a classe social e o grau de escolaridade aumentam, maior é a proporção de usuários. A proporção de usuários de internet chega a 87% no nível superior e é de apenas 9% entre os analfabetos e pessoas que tem somente educação infantil. A faixa etária entre 16 a 24 anos possui a maior penetração de internet, com 68%. Porém, na faixa entre 45 e 59 anos, somente 16% são usuários.

Desigualdade de gênero

Em relação ao recorte de gênero, a última pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil incluiu essa perspectiva no âmbito dos levantamentos de uso individual da internet. Apesar de deixar de fora o recorte étnico-racial, é possível inferir pelos dados regionais e de classe social que a população negra está excluída do acesso à banda larga. Eis alguns destaques do estudo:

- 47% dos homens já usaram a internet, enquanto apenas 43% das mulheres o fizeram.
- 60% dos homens usam a internet diariamente; entre as mulheres, o percentual é de 56%.
- 32% das mulheres nunca usou a internet porque não tem necessidade/interesse; 23% porque não tem de onde acessar.
- entre as atividades de comunicação desenvolvidas na internet, participar de sites de relacionamento é um uso para 70% das mulheres e 64% dos homens; já criar blogs e sites é uma atividade para 15% dos homens e apenas 10% das mulheres.



- 43% das mulheres (e 34% dos homens) usam a internet para buscar informações sobre saúde.
- 48% das mulheres (e 59% dos homens) usam a internet para assistir a filmes ou vídeos.
- 75% das mulheres (e 68% dos homens) usam a internet para a educação.
- os homens compram mais produtos e serviços pela internet do que as mulheres: 22% a 17%. As mulheres são maioria entre os que compram produtos para a casa e eletrodomésticos (38% x 31%) e minorias entre os que compram roupas, calçados e materiais esportivos (18% x 24%) e equipamentos eletrônicos (38% x 48%).

Regime público: o caminho a percorrer

Para enfrentar esta realidade de desigualdades sociais, de gênero e étnico-raciais no mundo digital, as políticas públicas para banda larga no Brasil devem estar baseadas na garantia da universalização, da qualidade e da continuidade do serviço de acesso à rede. Segundo a Lei Geral de Telecomunicações, serviços considerados essenciais devem ser prestados em regime público - ou seja, mesmo que sejam ofertados por empresas privadas, são de responsabilidade da União.

Serviços de telecomunicações prestados em regime público são aqueles onde o Estado deve garantir sua universalização, continuidade, qualidade e modicidade tarifária. Ou seja, mesmo que não seja prestado diretamente pelo Estado, a União é responsável por este serviço. Atualmente, apenas o telefone fixo responde ao regime público no Brasil. Para que o mesmo aconteça com a internet banda larga, bastaria um decreto da Presidência da República.

Isso permitiria, por exemplo, que os preços dos pacotes oferecidos ao usuário final

fossem controlados por regras estabelecidas pelos órgãos reguladores, como a Anatel. Entre essas regras, estariam mecanismos de compartilhamento e transferência de ganhos econômicos com os consumidores, reduzindo as tarifas. Também permitiria que o preço final fosse um dos critérios para as licitações, algo parecido com que aconteceu em alguns leilões de rodovias, onde levou a concessão quem propôs a menor tarifa de pedágio. No regime público, a rede essencial à prestação do serviço, embora seja operada pelas empresas durante o contrato, não é propriedade delas, voltando à União ao final dos contratos para garantir a continuidade da prestação do serviço.

O governo poderia ainda utilizar as verbas do FUST (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações) para subsidiar o serviço oferecido aos mais pobres ou até garantir sua gratuidade quando necessário.

Papel do Estado

Estudo do IPEA reafirma a necessidade de o Estado assumir a responsabilidade de liderar a universalização do acesso à internet em alta velocidade, o que poderia se dar inclusive por meio do provimento direto do acesso por empresas públicas e por políticas integradas entre União, estados e municípios de modo a otimizar o uso da infraestrutura.

Dentro do leque de políticas públicas, caberia ainda estimular o uso da rede para produção, compartilhamento e distribuição de conteúdo informativo e cultural, visando à democratização da comunicação e da cultura, e para fins educacionais e científicos, além de políticas de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologia nacional para hardwares e softwares livres.

Desafios do Plano Nacional de Banda Larga

Em maio de 2010, o governo federal anunciou o desenvolvimento do Plano Nacional de Banda Larga, marcando o reconhecimento do Estado em relação à necessidade urgente de ações do poder público para enfrentar a grave desigualdade no acesso à internet no país. A principal meta do Plano, considerada ambiciosa pelo próprio governo, é triplicar o número de domicílios com acesso à rede em alta velocidade até 2014, levando banda larga

de baixo custo a 4.278 municípios. O PNBL possui ações em seis eixos: regulação, normas de infraestrutura, incentivos fiscais, política produtiva e tecnológica, Rede Nacional e conteúdos e aplicações.

O primeiro passo concreto do plano foi a reativação da Telebrás, como gerenciadora de uma rede nacional pública de fibras óticas, já instaladas e subaproveitadas, e que agora pode se articular com pequenos provedores nos estados e municípios para levar a banda larga até a chamada "última milha", ou seja, na casa do usuário final. A Telebrás seria responsável assim por operar um grande backbone (espinha dorsal de um sistema mais amplo de acesso à internet) público e os backhuls (ligações de internet das grandes redes para os municípios, a partir das quais se distribui o sinal para as redes que chegam até as residências) ficaram sob o controle de operadoras privadas, redes comunitárias e municipais, cooperativas, lanhouses, etc.

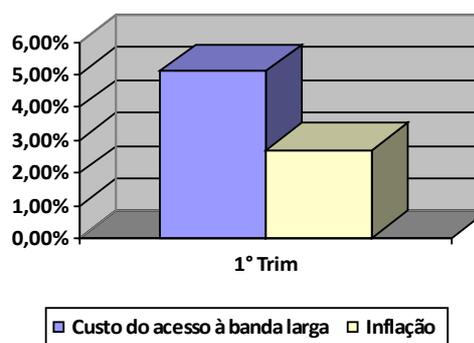
A velocidade mínima anunciada inicialmente para o PNBL foi considerada modesta. O preço médio buscado pelo governo seria de R\$ 35 para conexões de 512 a 784 Kbps. Para padrões internacionais, estas velocidades sequer são consideradas banda larga. Em abril, a Presidenta Dilma declarou que quer trabalhar com um mínimo de 1 Mb nas negociações com as teles.

Preocupação

Organizações de defesa do consumidor e do movimento pelo direito à comunicação, no entanto, estão preocupadas com os rumos que o PNBL vem tomando no novo governo. Há um entendimento de que o papel do Estado vem se enfraquecendo e que a responsabilidade pela efetivação das metas previstas está sendo deixada nas mãos do setor privado.

O receio vem da análise da realidade brasileira, em que os serviços de telefonia são todos ofertados pelo setor privado desde 1997 e ainda temos problemas como a pouca penetração do telefone fixo e a má qualidade do serviço, com altos índices de reclamações. Mesmo o avanço do celular (202,9 milhões de linhas) não serve de modelo, já que 82% dos usuários usam o pré-pago e gastam em média apenas R\$ 5 com o serviço. Ou seja, mais recebem do que efetuam ligações.

Pesquisa divulgada recentemente mostrou que, na Região Metropolitana de São Paulo, o acesso à banda larga ficou 5,1% mais caro no primeiro trimestre de 2011, enquanto a inflação do período medida pelo IPCA não passou de 2,7%. Foi o maior aumento desde 2007. Como mais brasileiros conseguiram contratar o serviço, as empresas de telefonia aproveitaram para reajustar preços e lucrar mais.



Enquanto isso, a qualidade do serviço ofertado caiu. Em relação a 2010, o Brasil caiu oito posições no *ranking* mundial de velocidade de banda larga. Hoje estamos em 76º lugar em uma lista de 168 países analisados, segundo a Ookla, consultoria mundial que compara e classifica as velocidades de download feitos por consumidores.

Pressão sobre o governo federal

Para essas organizações da sociedade, portanto, é fundamental que o governo proponha e execute políticas públicas que aumentem o poder regulador e fiscalizador do Estado na área, já que a idéia de universalização do acesso via inclusão do serviço da banda larga no regime público foi descartada há tempos pelo governo.

O governo parece estar se convencendo de que não é possível contar somente com as negociações com as concessionárias para garantir a massificação do uso da internet no país, e está pensando em novos investimentos orçamentários em infraestrutura. A Presidenta Dilma falou na cifra de R\$ 1 bilhão por ano, recurso que seria administrado pela Telebrás. Podem ser formados consórcios público-privados para viabilizar os projetos. No entanto, para garantir a redução dos preços, o governo aposta em acordos com os governos estaduais, que poderiam reduzir o ICMS dos serviços de telecomunicações. Não há,

entretanto, qualquer garantia da boa vontade dos estados neste sentido.

Outras definições em curso, que afetam diretamente a política de expansão de banda larga no país, também tem preocupado as entidades. Uma delas é a perspectiva de votação na Câmara do Projeto de Lei 1.481/07, que modifica o uso do FUST. O projeto permite que os recursos do Fundo sejam usados pelas teles para ampliar o acesso à banda larga. Embora pareça positivo, a mudança gera uma distorção no modelo destinado a garantir a universalização dos serviços para aqueles que não podem pagar. O governo acabou recuando por ordens do Ministério da

Fazenda, que contingenciou a liberação dos recursos.

Campanha nacional

No final de abril, foi lançada simultaneamente em vários estados a *Campanha Banda Larga é um Direito Seu! Uma ação pela internet barata, de qualidade e para todos*. Um dos principais pleitos da campanha é garantir a efetiva participação da sociedade civil na construção de políticas públicas para a área. As entidades querem, entre outros pontos, rever a participação da sociedade civil no Fórum Brasil Conectado - criado para debater os rumos do PNBL -, ampliando sua representação e democratizando seu processo de escolha.

Referências para aprofundar o debate

- Site da *Campanha Banda Larga é um Direito Seu!* www.campanhabandalarga.org.br
- Pesquisa *Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil - TIC Domicílios e TIC Empresas 2009* - www.cetic.br/tic/2009/
- IPEA - *Análise e recomendações para as políticas públicas de massificação de acesso à internet em banda larga* - http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100426_comunicadodoipea_n_46.pdf
- *Brasil: violência contra a mulher e tecnologia de informação e comunicação* <http://www.genderit.org/es/content/brasil-violencia-contras-las-mujeres-y-tecnologí-de-información-y-comunicación>
- Entrevista com Veridiana Alimonti, advogada do Idec http://www.agenciapatriciagalvao.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1723:qinternet-no-brasil-e-cara-lenta-e-para-poucosq-afirma-idec&catid=45:pautas

Este texto foi produzido como subsídio para a **Reunião Estratégica sobre Banda Larga e Marco Regulatório das Comunicações**

São Paulo, 3 a 5 de junho de 2011

Realização: Instituto Patrícia Galvão, Geledés e Intervezes

Apoio: Fundação Ford **Redação:** Bia Barbosa