

Brasília, 02 de abril de 2020

Ofício ABRINT n. 64/2020

Exmo. Sr.

**Waldir Alves**

Procurador Regional da República – Membro do GT Telecomunicações da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão

Assunto: Manifestação Pública em face de Ofício n.º 1290/2020, direcionado a Agência Nacional de Telecomunicações

Prezados Senhor,

Diante do contexto do Ofício n.º 1290/20, bem como do ofício nº 45/2020/AC/3CCR e ofício nº 118/2020/GPR-ANATEL, enquanto parte diretamente interessada, a ABRINT vem, respeitosamente, apresentar suas considerações em face da discussão sobre a continuidade da prestação dos serviços de telecomunicações e o acesso à rede mundial de computadores aos consumidores inadimplentes, enquanto durar a situação de emergência de saúde da Covid-19.

A ABRINT – Associação Brasileira de Provedores de Internet e Telecomunicações é uma associação civil sem fins lucrativos cujo objetivo social é a representação dos Provedores Regionais de Acesso à Internet. Nossa Associação conta, hoje, com mais de 1000 associados, espalhados em todo o território nacional, consolidando-se como a maior associação representativa no Brasil de Provedores Regionais.

O grupo formado por provedores regionais representa, hoje, a primeira força motora da inclusão digital no país. **Em janeiro de 2020, 33,22% de todas as conexões de banda larga fixa instaladas no País são fruto do trabalho dos provedores regionais.**<sup>1</sup> Esse grupo atende, oficialmente, 10.787.105 milhões de acessos e alguns estudos setoriais mostram que o número real, em face da assimetria informacional ainda existente e fruto de intenso trabalho da Associação e da Agência, aproxima-se dos 18 milhões.

---

<sup>1</sup> [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLjqrLYJw\\_9INcO5H0aV3Nijssh0MP2P0Ax\\_ye9f\\_83rTHKkDms6OgwFSCtGb3ZByjdnW7wW1LFwCJNw0kNvFaRVedzjy47QG\\_rXW](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLjqrLYJw_9INcO5H0aV3Nijssh0MP2P0Ax_ye9f_83rTHKkDms6OgwFSCtGb3ZByjdnW7wW1LFwCJNw0kNvFaRVedzjy47QG_rXW)

**Esses números demonstram um diferencial brasileiro no cenário internacional: a importância dos Provedores Regionais como modelo brasileiro de consolidação da inclusão digital, através da regionalização de atuação dos operadores, modelo esse que permite a exploração dos serviços com a otimização dos recursos, a redução de uso de recursos públicos e a melhoria na qualidade do atendimento personalizado ao consumidor.**

A correlação entre o aumento do número de outorgas SCM para novos entrantes e os indicadores de desigualdade e concentração de mercado diante da distribuição desses acessos no país, apresentados pela Anatel, demonstra que o conjunto das empresas menores que atuam nesse mercado não foi suficiente para reduzir as fatias de mercado do conjunto das grandes, ou seja, ficou evidenciado uma **efetiva expansão do serviço de banda larga fixa para localidades não atendidas por grandes operadoras ou localidades em que a presença delas é mais tímida do que nos grandes centros.**

Dessa forma, mais importante que os números propriamente, destacamos a capilaridade da rede de acesso, fator esse absolutamente essencial para países em desenvolvimento com perfil continental como o Brasil: os Provedores Regionais, como regra, são por excelência desbravadores de novos municípios e novas áreas em municípios atendidos. Quando se aborda a capilaridade de acesso, os números são mais desafiadores: os provedores regionais estão espalhados por todo o Brasil e operam em 98,5% dos municípios brasileiros.

Também, a banda larga fixa vem mostrando no último semestre um crescimento constante, especialmente caracterizado por dois outros movimentos, além da liderança das adições líquidas pelo grupo de provedores regionais: o aumento das conexões em fibra ótica e o aumento das velocidades acima de 34 Mbps.

**Feitas as considerações sobre o mercado atual da banda larga fixa, passamos a tentar compreender, adequadamente, as extensões dos desafios da crise do COVID-19 para o setor de telecomunicações, destacando dois aspectos essenciais: o regime de exploração dos serviços e a política regulatória assimétrica implementada ao longo dos últimos anos.**

Diferentemente de parte da abordagem da Anatel na resposta aos ofícios apresentados pelo Ministério Público Federal, não se trata de discutir, agora, a competência ou não para lidar com o tema. O esforço deve ser, acima de tudo, coletivo. Os senhores procuradores poderão ver como a avaliação concreta do setor é o melhor insumo para medir as consequências da adoção de medidas distintas das regras já estabelecidas pelo RGC. **Frisamos: o nosso discurso é coletivo, ou seja, parte de uma visão de “assimetrias regulatória e prestadores de pequeno porte” e estende-se à “totalidade do mercado”.**

Historicamente, percebemos que a verticalização é uma iniciativa constante no setor de telecomunicações, calcada nas inovações tecnológicas nas redes e serviços, e que tem

levado às iniciativas de eliminação de competidores.

Em 2008, passados 10 anos da reestruturação setorial, a Portaria nº 178, de 22 de abril de 2008334, do Ministério das Comunicações indicou à Anatel, na implementação de políticas públicas, que adotasse as seguintes diretrizes, entre outras: ampliar a oferta de serviços para o acesso à Internet por meio de banda larga; assegurar a competição e a concorrência na exploração de serviços, de modo a proporcionar os benefícios aos usuários em termos de preço e qualidade; criar ambiente favorável ao surgimento e fortalecimento de novos prestadores de serviços de telecomunicações de pequeno e médio porte.

A partir dessa determinação, então focada no regime privado, a Anatel publicou o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil – PGR por meio da Resolução nº 516/2008. Esse foi, sem dúvida, o documento mais estratégico para nortear os rumos da regulação, alinhado às premissas de regulação assimétrica e intervenção pró-competição, de modo a atenuar efeitos do poder econômico de agentes dominantes, em mercados que ainda apresentam falhas em seu funcionamento.

**E qual o motivo para aqui se destacar a contextualização da regulação assimétrica das prestadoras de pequeno porte? Entendemos que qualquer alteração nas regras de tratamento da inadimplência do setor, mesmo que voltadas apenas para as grandes operadoras, importará em prejuízos imensuráveis para os provedores regionais e todo o mercado.**

**De forma ainda mais transparente: em nada resolveria o problema, se eventual medida obrigasse apenas as grandes operadoras à continuidade dos serviços diante da inadimplência dos clientes. Na verdade, tal medida prejudicaria, ainda mais, os provedores regionais, prestadoras de pequeno porte. Isso se dá em função de uma migração massiva da base dos provedores para as grandes operadoras que, agora, passariam a não bloquear o serviço em caso de inadimplência.**

Vejam o paralelo proposto: tradicionalmente, a análise da questão do “fechamento” (foreclosure) do mercado de varejo pela empresa detentora da infraestrutura tem enfatizado o objetivo da empresa de estender seu poder de monopólio em infraestrutura para o mercado competitivo de varejo. Ou seja, a empresa propositadamente não permitiria ou reduziria a qualidade do acesso das concorrentes à sua infraestrutura com o intuito de inviabilizar a concorrência no mercado de serviços. Exatamente o mesmo ocorreria com a adoção de medidas de obrigatoriedade da continuidade do serviço das operadoras em face da inadimplência. Agora, com o foco na atração dos clientes que, vitimados pela quarentena, não aceitariam um dia qualquer sem acesso à internet e, assim, migrariam para tais operadoras, em detrimento dos provedores regionais.

Agravaria, dessa forma, a situação dos provedores regionais em função da “debandada” de seus clientes para as operadoras e da ausência de crédito e fluxo de caixa suficiente para sua sobrevivência. E prejudicaria as grandes operadoras por pressionar, sem

mensuração do risco adequado, novas regras de natureza regulatória, além daquilo que já vem sendo feito, de forma voluntária, pelo mercado.

A verticalização que ainda persiste no caso específico das empresas dominantes nos serviços de telefonia local (que atuavam em regime de monopólio) que também atuam na prestação dos serviços de acesso em banda larga, detentoras da mesma infraestrutura de rede de telecomunicações que é utilizada para banda larga, seria um fator “alimentado” por qualquer medida do gênero reiterada pelo ofício apresentado, importando em ampliação da discriminação e das práticas anticompetitivas por parte das empresas dominantes em face das prestadoras de pequeno porte.

Adicionalmente, a técnica clássica de exercício de poder de mercado da empresa de serviços de telefonia local de elevar barreiras à entrada no mercado de telefonia e de banda larga, barateando seus serviços de uma forma que não possa ser acompanhada pelos competidores, seria certamente implementada, gerando acréscimos à migração de clientes em função de uma redução artificial de preços. **E tal redução seria artificial, isto é, não será gerada por aumento de eficiência, mas pela exigência de se tratar diferentemente a continuidade da oferta dos serviços em caso de inadimplência.**

Feita essas considerações, seguimos com a avaliação do conceito de massificação da banda larga e regime jurídico de exploração dos serviços regulados.

O Serviço de Comunicação Multimídia, principal licença do mercado de provedores regionais, foi criado pela Resolução nº 272/2001, configurando-se como **serviço de interesse coletivo prestado em regime privado**. O contexto de sua criação foi incentivado pelas transformações já vivenciadas no setor à época, decorrentes da velocidade das inovações tecnológicas e da materialização da convergência entre serviços.

Atendeu, desse modo, a necessidade de simplificação das normas setoriais, tendente à redução do número de serviços de telecomunicações existentes e de suas barreiras à entrada. Com isso, a regulamentação passou a tratar de forma mais apropriada a convergência que se delineava, mediante um serviço fixo pelo qual pudesse se oferecer a capacidade de transmitir, emitir e recepcionar informações de qualquer natureza a partir dos mais variados meios de telecomunicações. Essa simplificação foi uma ferramenta adotada pelo regulador, de suma importância para delinear o *status quo* do mercado de provedores regionais.

**A prestação em regime privado implica na observância aos artigos 126 e 129 da LGT, que estabelece suas bases sobre os princípios constitucionais da atividade econômica, sobre a liberdade de preços e a repressão à toda prática prejudicial à competição, bem como o abuso do poder econômico.**

A alteração setorial promovida através da Emenda Constitucional nº 8/95, imprimiu **novas dimensões à regulação** propriamente dita, enquanto “conjunto ordenado de

políticas públicas que buscam a realização dos valores econômicos e não econômicos, essas políticas envolvem a adoção de medidas legislativas e de natureza administrativas destinadas a incentivar práticas privadas desejáveis e reprimir tendências individuais e coletivas incompatíveis com a realização de valores fundamentais da república, a cidadania, dignidade humana, desenvolvimento regional, desenvolvimento nacional.”<sup>2</sup>

**Além do delineamento relevante da regulação, conforme acima apresentado, entendemos que o entendimento das diferenças entre os regimes público e privado permitem embasar a justificativa da inaplicabilidade do cenário apresentado pelos r. membros desta Procuradoria no que tange ao alinhamento da crise com as medidas impostas por outras agências reguladoras e do equívoco em exercer tamanha pressão sobre o mercado de telecomunicações.**

Em primeiro lugar pois, na autorização de serviço de comunicação multimídia, não há prestação de serviço público, tal como ocorre na concessão e na permissão. Também, no regime público, utiliza-se o termo universalização e no regime privado emprega-se o termo massificação.

No regime privado, devem ser resguardados os imperativos da livre iniciativa, ou seja, intervenção mínima. Também, segundo a LGT, **destaca-se o inciso IV do artigo 128: “o proveito coletivo gerado pelo condicionamento deverá ser proporcional à privação que ele impuser”.**

**Qualquer tratativa diferente da atualmente imposta pelo RGC com relação à suspensão dos serviços dos clientes inadimplente, atenta contra a concepção de que a massificação seja entendida como uma limitação administrativa à livre iniciativa no exercício do poder de polícia do Estado. E essa mesma massificação, tão difícil de ser conquistada, é o que permitiu a ascensão dos provedores regionais, e sua liderança em market share, em áreas não exploradas pelas operadoras e em áreas carentes de competição, perfazendo efetiva inclusão digital de brasileiros.**

Vejam que o regime jurídico de exploração do mercado energético no país é absolutamente distinto do mercado de telecomunicações. Mesmo após o chamado “novíssimo modelo” estabelecido em 2003, cujo foco foi a garantia do suprimento e a modicidade tarifária, ainda persiste um sistema caracterizado por monopólios públicos verticalmente integrados (com remuneração garantida calculada pelo custo do serviço e tarifas homogêneas em todo o território nacional), salvo pequenas ressalvas para o mercado atacadista energético.

Igualmente, a cadeia produtiva energética, geração, transmissão, distribuição e comercialização, em nada se assemelha ao mercado de telecomunicações,

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Direito das Agências Reguladoras Independentes. São Paulo:Dialética, 2002. p.40



especialmente da banda larga. O próprio regime do Sistema Interligado Nacional – SIN, por si só, já diferencia o mercado de energia do mercado de telecomunicações. Dessa forma, não há que se equiparar ou se pretender equiparar medidas adotadas por reguladores setoriais tão diferentes.

Diante de uma situação de monopólio natural, quando os mecanismos de mercado não são aptos ou suficientes para produzirem o ótimo social, impõe-se a adoção de medidas extremas. Isso não aplica ao mercado da banda larga, de maneira alguma. Não é à toa que ainda se costuma dizer que o mercado de energia elétrica pode ser denominado como "serviços públicos por determinação constitucional".

**Duas das grandes operadoras, Vivo e Oi, já publicamente apresentaram medidas concretas adotadas em face da inadimplência de clientes, dentre elas: adiamento da cobrança em 15 dias, parcelamento da fatura em 10 vezes sem juros e desbloqueio temporário de sinal. Isso, por si só, já mobiliza todo o mercado de telecomunicações e impõe pressões e dificuldades significativas para os prestadores de pequeno porte.**

**Não há mais o que possa ser exigido. Não se pode exigir mais do mercado, sob pena de transformar a competição na maior inimiga da massificação.**

**A crise é inédita e as imposições de quarentena e fechamento dos estabelecimentos já representam, por si só, desafios ao setor. O serviço é essencial e a continuidade da sua oferta e da estabilidade das redes já demanda capital, investimento, recurso esse escasso e, a cada dia mais, indisponível sob pena de repercutir em demissões e fechamento de portas. E pior: sob pena de significar DESCONEXÃO. Esse é o maior risco de todos: caos social e econômico decorrente da desconexão.**

**Desconexão de postos de saúde e hospitais, desconexão de delegacias de polícia, desconexão de famílias. Desconexão essa que não seria suportada pelos sobreviventes no mercado.**

Atentos à seriedade da questão, reiteramos nossos votos de admiração e respeito e pedimos uma resposta breve.

André Felipe B. Barbosa

Presidente do Conselho de Administração da ABRINT