

Senado entra no debate sobre limitação da internet fixa

Em audiência pública hoje, senadores e representantes da Anatel e dos provedores discutirão restrições no acesso, que preocupam internautas

Guilherme Oliveira

NO ÚLTIMO DIA 22, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) proibiu que as empresas provedoras de internet criem franquias limitadas nos planos de banda larga fixa. A decisão representou um respiro no debate que havia se alastrado pelas redes sociais nas semanas anteriores e que chega ao Senado: a limitação do acesso à internet e o papel da regulação do setor.

Uma audiência pública sobre o assunto acontecerá hoje, às 8h45, com representantes da Anatel, das empresas, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de entidades de defesa do consumidor que protestam contra

a ideia de limitar os planos de internet fixa.

O evento deve mobilizar diversos senadores, uma vez que três comissões estão envolvidas: a de Ciência, Tecnologia, Informação, Comunicação e Informática (CCTI), a de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e a de Serviços de Infraestrutura (CI).

— Ainda estamos num início de estudos e de avaliação. Essa audiência, com tantas autoridades representativas, vai permitir que tenhamos uma ideia do que cabe e do que não cabe. Esse assunto ainda é novo para nós. A única coisa que não é nova é que, no Brasil, se costuma cobrar, cobrar e cobrar o tempo todo

— diz o senador Lasier Martins (PDT-RS), presidente da CCTI.

Apesar de ser novo no Senado, o assunto já é familiar para muitos usuários da internet. No início de março, começaram a circular notícias de que alguns dos grandes provedores de internet se mobilizavam para incluir nos contratos de internet fixa as franquias limitadas, que restringem a qualidade da conexão a um determinado volume de uso.

As três maiores empresas do país já comercializam planos com franquias, mas não aplicam rigorosamente as sanções, de modo que a perda de qualidade na conexão, quando há, é geralmente imperceptível.

O posicionamento da Anatel tem sido confuso desde que o

assunto ganhou tração. O presidente da agência reguladora, João Batista de Rezende, chegou a declarar em abril que “a era da internet ilimitada acabou” e que a adoção de planos limitados seria inevitável. Quatro dias depois, a Anatel decidiu proibir a cobrança de franquias por tempo indeterminado.

O tema será analisado pelo Conselho Diretor da Anatel, em data ainda não anunciada. A relatoria está com o conselheiro Otavio Luiz Rodrigues Junior. Em razão dessa transferência da matéria para a órbita do conselho e como a deliberação ainda não aconteceu, a Anatel não manifestou posição oficial sobre o caso quando procurada pela Agência Senado.



Segundo entidades de defesa do consumidor, provedor não pode reduzir velocidade de internauta que atinge limite de franquia

A Vivo já anunciou que nos contratos firmados a partir deste ano trabalhará com as mesmas regras já impostas à internet móvel. A penalização por excesso de consumo de dados só começaria a valer em 2017 e contratos anteriores não seriam afetados. A empresa diz que ainda não pune os usuários que

esgotam a franquia e afirma que cumpre todas as determinações legais e regulatórias.

A Net, operadora de internet que abrange a maior fatia do mercado brasileiro, também garante que não fez alterações nas políticas e nas características dos planos — alguns dos quais já incluem franquias. A Oi não

enviou resposta aos questionamentos até a conclusão desta edição.

As outras três empresas — Algar, Sky e TIM, que detêm pelo menos 1% do mercado nacional — informaram que não adotam planos de banda larga fixa com franquias limitadas e não têm planos de fazê-lo.

Especialistas dizem que lei precisa ser modificada

Antes de barrar temporariamente os planos limitados, a Anatel havia sinalizado que não vê impedimentos legais para a inclusão de franquias e penalizações à navegação nos contratos, desde que atendidas algumas condições: as empresas precisam submeter os planos à aprovação da agência, oferecer ao cliente mecanismos para acompanhar o consumo e ofertar também planos ilimitados.

No entanto, há quem questione a interpretação de que a lei permite a limitação da conexão à internet. A advogada Maria Inês Dolci, coordenadora da entidade de defesa do consumidor Proteste, entende que a Anatel nem sequer deveria estar tratando do assunto.

— A Anatel quer ter a conexão de internet no bojo da sua atribuição, mas ela não tem previsão para falar sobre isso — observa.

A Lei Geral das Telecomunicações, que criou a Anatel, é de 1997 e não faz menção a serviços de internet, que ainda eram muito limitados naquela época. O pesquisador Rafael Zanatta, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), pede um novo regime jurídico que reconheça a importância que a internet adquiriu para a sociedade neste início de século.

— O Marco Civil da Internet, de 2014, reconhece a internet como essencial para a cidadania. Não é uma questão de consumo. É uma concepção de democracia e participação — argumenta.

Zanatta explica que a Lei Geral das Telecomunicações criou a distinção entre os regimes público e privado de telecomu-



Senadores e entidades comemoram aprovação do Marco Civil da Internet em 2014

nicacões, interpretando os serviços do regime público como essenciais e submetendo-os à obrigação de universalização. Só a telefonia fixa foi classificada como serviço de regime público. O pesquisador do Idec defende que a internet em banda larga receba a mesma caracterização.

Para Maria Inês Dolci, o tratamento inadequado que se dá à internet na legislação cria confusão no processo regulatório — que, além da Anatel, é feito pelo Ministério das Comunicações e pelo Comitê Gestor da Internet. — Falta estabelecer quem faz o quê, para que não haja duplicidade. O consumidor não pode ser prejudicado porque os órgãos não se entendem.

Sem uma atualização, alerta Maria Inês, o serviço da internet corre o risco de perder os avanços que já conquistou.

— A internet móvel já está estabelecida e estamos falando de internet fixa. Estamos retrocedendo em termos de acesso.

O Marco Civil da Internet, porém, não é visto unanimemente como uma ferramenta benéfica.

Camilo Caetano, especialista em tecnologia da informação e diretor do Instituto Liberal de São Paulo (Ilisp), argumenta que a lei contribuiu para que os planos limitados entrassem no radar das operadoras.

Ele explica que os provedores de internet usam uma técnica chamada *traffic shaping* para regular o fluxo de dados em momentos de pico de acessos. Ela consiste em controlar a movimentação de pacotes de dados, inclusive retardando ligeiramente a conexão, de modo a equilibrar a circulação e evitar sobrecarga. A neutralidade de rede, obrigação imposta pelo marco civil, impede essa prática.

— Os usuários não conseguem acessar ao mesmo tempo os serviços a velocidade ultrarrápida. A infraestrutura das operadoras é finita. Quando o marco civil entrou em vigor, as operadoras ficaram proibidas de fazer *traffic shaping* e isso fez aumentar o consumo. Sem a opção de restringir o consumo para alguns aplicativos, elas não têm escolha a não ser cortar a internet inteira.

No Brasil, qualidade da conexão e infraestrutura ainda são insuficientes

O senador Lasier Martins resalta que o principal problema das telecomunicações no Brasil é a qualidade do serviço. Segundo especialistas, um dos fatores que contribuem para a má qualidade é a concentração do mercado. Net, Vivo e Oi detêm mais de 85% das conexões à internet.

Rafael Zanatta, do Idec, acredita que as grandes operadoras adquiriram muito poder de influência sobre a Anatel:

— As empresas não mostram estudos. Querem passar a falsa ideia de que existe um consenso mundial pelo modelo de franquia de dados. É mentira. A Anatel não pode aceitar esse discurso sem pressionar para que empresas apresentem análises e provas.

Zanatta aponta que, em países com mercados de telecomunicações mais amplos, as franquias são um fator de perda de clientes. Segundo ele, isso demonstra que os planos limitados só são interessantes em mercados oligopolizados.

Camilo Caetano, do Ilisp, argumenta que as normas da Anatel são o principal fator de concentração de mercado, devido ao efeito que produzem de limitar a concorrência através de procedimentos burocráticos complexos.

Essa opinião é compartilhada pelo programador e comunicólogo João Paulo Apolinário Passos, colaborador do portal Mercado Popular:

— Apenas as grandes corporações têm a capacidade real de bancar os custos de compreender, processar e executar todas as regulamentações. Essa é a primeira barreira de entrada para

os pequenos *players*. Quando você hiper-regula um setor, por melhores que sejam as intenções, temos menos prestadores de serviço no mercado. Será que vale a pena esse sacrifício em prol de alguns oligopólios? — questiona.

Rankings mundiais

O Brasil é o quarto país mais conectado do planeta, segundo o levantamento *Internet Live Stats*, mas está na 93ª posição no quesito velocidade média da conexão, de acordo com o relatório *State of the Internet*, com uma taxa de transmissão de 3,6 megabits por segundo. A Coreia do Sul, líder do ranking, tem acesso a uma velocidade média de 20,5 megabits por segundo.

Como solução, Apolinário sugere um modelo descentralizado, em que a infraestrutura física em nível macro seria provida por empresas diferentes daquelas que fazem a conexão local.

— Uma empresa seria responsável pela infraestrutura tecnológica, ou seja, trazer os *backbones* e “puxar” os cabos de internet que vêm ao Brasil por diversas fontes ultramarinas e dessas fontes até centrais e servidores nas cidades. Essa empresa então alugaria esses serviços para operadoras locais, descentralizadas.

Concentração

EMPRESA	NÚMERO DE ACESSOS E FATIA DO MERCADO
Net/Claro	8,3 milhões (32,5%)
GVT/Vivo	7,3 milhões (28,8%)
Oi	6,4 milhões (25%)
Algar	462 mil (1,8%)
Sky	279 mil (1,1%)
TIM	262 mil (1%)

Fonte: Telem Consultoria

Não tão rápida

País	Velocidade média de conexão (em megabits/segundo)
Coreia do Sul	20,5
Suécia	17,4
Noruega	16,4
Suíça	16,2
Hong Kong	15,8
EUA	12,6
Canadá	11,9
Rússia	10,2
Uruguai	5,9
Chile	5,7
México	5,5
MÉDIA MUNDIAL	5,1
Peru	4,4
Argentina	4,2
Colômbia	4,2
Equador	4,1
África do Sul	3,7
China	3,7
BRASIL	3,6
Panamá	3,5
Costa Rica	3,2
Índia	2,8
Bolívia	1,8
Paraguai	1,5
Venezuela	1,5

Fonte: State of the Internet, Akamai Technologies, 2015

Em estudo, sugestão popular recebida pelo e-Cidadania

A reação nas redes sociais à ideia dos planos limitados foi imediata. Uma página no Facebook contra a medida acumulou mais de 470 mil seguidores em menos de um mês. No site de petições digitais Avaaz, um abaixo-assinado contra os planos limitados de internet se aproxima de 400 mil assinaturas virtuais. O documento pode ser entregue ao Congresso ou à Anatel, como manifestação da sociedade civil.

No Senado, o Portal e-Cidadania abre para os cidadãos a possibilidade de apresentarem ideias que passam a ser analisadas pelos senadores caso recebam apoios suficientes de outros internautas. Uma dessas sugestões, apresentada em abril, pede a proibição expressa de corte ou diminuição da velocidade por consumo de dados nos serviços de banda larga fixa. Em cinco dias ela obteve o número mínimo de 20 mil apoiantes e se tornou uma sugestão oficial (SUG 7/2016). Ela foi encaminhada à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), onde receberá um relator e poderá virar um projeto de lei.

Papel social

Ferramentas como o e-Cidadania são um exemplo da importância social e política que a internet conquistou. Essa é a opinião de Alison Queiroz, chefe do Serviço de Apoio ao Programa e-Cidadania.

— O e-Cidadania é uma ferramenta para as minorias, para as pessoas que não têm muita representação, que não têm dinheiro, que não fazem parte de uma organização. Ele trouxe esse espaço para as pessoas se mobilizarem e tentarem influenciar as decisões políticas do país — explica.

Queiroz relata que muitas discussões que comissões do Senado promovem hoje nasceram no portal. Em geral, elas são ideias polêmicas e com ressonância na vida cotidiana — como a situação legal da maconha e o direito ao aborto —, mas que não encontravam iniciativa entre os senadores. O e-Cidadania deu-lhes uma porta de entrada para o Congresso. Por essa ferramenta, qualquer internauta pode apresentar ou apoiar ideias legislativas e ainda deixar comentários que serão encaminhados ao relator de um projeto e aos demais senadores que votaram nele. — A limitação da internet vai contra a própria ideia do e-Cidadania — diz Queiroz.

Dados trafegam por bandas que se parecem com faixas de uma rodovia

Toda informação virtual — páginas de sites, fotos, vídeos, e-mails, músicas, jogos — circula pela rede em conjuntos de unidades mínimas chamadas bits. Esses conjuntos são os pacotes de dados. O usuário da internet consome pacotes de dados cada vez que acessa sites, baixa arquivos e usa serviços de *streaming* (como o Netflix, para filmes e séries, e o Spotify, para músicas). Oito bits equivalem a um byte, que é a grandeza usada para medir o tamanho dos pacotes de dados que representam arquivos e conteúdos virtuais.

A conexão ilimitada à internet permite que o usuário consuma pacotes de dados sem restrições. Planos limitados garantem a qualidade da conexão enquanto o usuário não esgota a franquia de dados mensal. Caso o consumo de pacotes num determinado mês ultrapasse a franquia, a conexão se torna mais lenta.

A velocidade é determinada pela largura de banda em que os pacotes de dados do usuário circulam. A infraestrutura das operadoras de internet divide o serviço em diversas bandas de tráfego de informação, que podem ser entendidas como faixas de uma rodovia. As bandas mais largas permitem uma circulação mais veloz.

Quanto maior a franquia do plano de conexão, mais larga será a banda em que os dados desse cliente serão transmitidos. Quando a franquia é exaurida, o usuário é transferido para uma banda mais estreita, e sua conexão fica mais lenta. Dependendo da operadora, o usuário pode pagar a mais para evitar a

perda de velocidade.

Atualmente, os planos de internet móvel (para celular e tablet) são os mais afetados pelo esgotamento das franquias. As operadoras não aplicam com tanto rigor a transferência de banda e a redução de velocidade nas conexões de internet fixa (wi-fi doméstico) ou então oferecem planos ilimitados ou com franquias tão altas que o usuário não chega a esgotá-la.

A intenção das operadoras é oferecer planos mais restritos de internet fixa e recorrer com mais frequência à redução de velocidade. As empresas defendem que a medida permite criar planos mais personalizados e aprimorar o sistema em que os usuários que colocam mais pressão na rede desembolsam mais.

Além disso, a Anatel argumenta que o consumo de dados cresceu muito nos últimos anos, sem que as redes tenham acompanhado. Nesse contexto, a adoção de planos de dados limitados seria inevitável. O presidente da agência, João Batista de Rezende, declarou que as empresas “deseducaram” os usuários ao longo dos anos, por isso há resistência à limitação.

Entidades de proteção ao consumidor apontam que esse tipo de cobrança fere o Marco Civil da Internet, que veda a suspensão da conexão salvo em caso de inadimplência, e o Código de Defesa do Consumidor, que proíbe que o fornecimento de um serviço se condicione a limites quantitativos. Elas acusam as empresas de buscarem mais lucros sem melhoria dos serviços ou investimentos na infraestrutura.



Assista a vídeo da Agência Senado sobre possível criação de limitações à internet fixa: <http://bit.ly/llimitebandalarga>

Saiba mais

- Íntegra do Marco Civil da Internet**
<http://bit.ly/marcoCivlInternet>
- Proposta de Ricardo Ferraço beneficia internautas**
<http://bit.ly/pls174de2016>
- Projeto de Cássio Cunha Lima proíbe franquias**
<http://bit.ly/pds14de2016>
- Projeto de Eunício Oliveira**
<http://bit.ly/pls176de2016>

Veja todas as edições do Especial Cidadania em www.senado.leg.br/especialcidadania