

A INCLUSÃO DIGITAL E O ACESSO À INTERNET NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DOS AVANÇOS E RETROCESSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA – PNBL

DIGITAL INCLUSION AND INTERNET ACCESS IN BRAZIL UNDER THE PERSPECTIVE OF THE ADVANCES AND BACKSPACE OF THE NATIONAL BROADBAND PROGRAM – PNBL

Bruno Mello Correa de Barros¹

Rafael Santos de Oliveira²

RESUMO

Este artigo tem como pressuposto fundamental promover a reflexão crítica e vislumbrar os avanços e retrocessos alcançados pelo Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, instituído pelo Decreto 7.175/2010, no que diz respeito ao acesso à Internet de banda larga no Brasil e a inclusão digital. Pretende-se, especificamente, verificar se as diretrizes estabelecidas pelo programa foram efetivadas em se tratando de alcance de acesso à Internet em dimensão nacional. Nesta angulação, constitui-se como principal hipótese para atender à prerrogativa de inclusão digital no Brasil a implementação do Programa Nacional de Banda Larga do governo federal. Como objetivos da pesquisa, primeiramente, pretende-se traçar um olhar a respeito da sociedade da informação e do acesso à internet como direito fundamental, posteriormente, vislumbrar o PNBL como verdadeira política pública brasileira para efetivar a inclusão digital e, neste enfoque, ao final verificar os avanços, retrocessos e desafios de tal programa. Para tanto, implementou-se na composição do presente trabalho o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento monográfico e estatístico, tidos como os mais cabíveis na pesquisa em tela. Desta feita, verificou-se que o Programa Nacional de Banda Larga,

¹ Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação - PPGD da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, na área de Concentração: Direitos Emergentes na Sociedade Global e linha de Pesquisa: Direitos na Sociedade em Rede. Professor do Curso de Direito da Faculdade Metodista de Santa Maria - FAMES. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES pelo período de Fevereiro de 2016 a Março de 2017. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Franciscano - UNIFRA. Pesquisador do Centro de Estudos e Pesquisas em Direito & Internet - CEPEDI, da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, cadastrado na plataforma de pesquisas CNPq, atuação na linha de pesquisa Riscos e (des)controles do ciberespaço. Integrante do projeto de pesquisa Ativismo digital e as novas mídias: desafios e oportunidades da cidadania global, projeto registrado no Gabinete de Estudos e Apoio Institucional (GEAIC) do Centro de Ciências Sociais e Humanas - CCSH da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, sob o nº 030039. Email: brunomellocorbarros@gmail.com

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2010), na área de concentração em Relações Internacionais, com período de realização de Estágio de Doutorado (doutorado-sanduíche) com bolsa da CAPES na Università Degli Studi di Padova - Itália (fev-jun 2009). Mestre em Integração Latino-Americana (Direito da Integração) pela Universidade Federal de Santa Maria (2005) e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (2003). Professor Adjunto III no Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em regime de dedicação exclusiva e no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM (Mestrado). Professor do Curso de Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do campo- Residência Agrária (2014/2015). Email: advrso@gmail.com

promovido pelo governo federal não foi exitoso em cumprir as metas e diretrizes estabelecidas no plano até a data inicialmente prevista, qual seja o ano de 2014, visto que o desempenho do programa enfrentou óbices quanto a exequibilidade das metas estabelecidas demonstrando resultados inferiores e ineficazes quanta a implementação do programa social.

Palavras-Chave: Acesso à Internet; Banda Larga; Direitos Fundamentais; Inclusão Digital; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article has as fundamental presupposition to promote critical reflection and to see the advances and setbacks achieved by the National Broadband Program - PNBL, instituted by Decree 7.175 / 2010, regarding broadband Internet access in Brazil and digital inclusion. Specifically, it is intended to verify that the guidelines established by the program have been implemented in terms of access to the Internet in a national dimension. At this angle, it is the main hypothesis to meet the prerogative of digital inclusion in Brazil to implement the National Broadband Program of the federal government. As objectives of the research, it is firstly intended to look at the information society and access to the Internet as a fundamental right, and then to envision the PNBL as a true Brazilian public policy to bring about digital inclusion and, in this approach, to the end to verify the advances, setbacks and challenges of such a program. For that, the method of deductive approach and the method of monographic and statistical procedure, considered as the most suitable ones in the screen survey, were implemented in the present study. This time, it was verified that the National Broadband Program promoted by the federal government was not successful in meeting the goals and guidelines established in the plan until the date originally envisaged, which is the year 2014, since the performance of the program faced Obstacles as to the feasibility of the established goals, demonstrating inferior and ineffective results regarding the implementation of the social program.

Keywords: Broadband; Digital inclusion; Fundamental rights; Internet Access; Public policy.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o desenvolvimento tecnológico propiciou uma profunda transformação na sociedade, de modo que na contemporaneidade o uso das tecnologias para os mais variados fins e utilidades se tornou massivo, ganhando exponencialidade entre os usuários e países. Essa amplitude tecnológica favoreceu o apogeu comunicacional e informacional disseminando conteúdo de informação e promovendo o conhecimento em escala jamais antes vista. Desse modo, contemplar o estabelecimento de recursos e aparelhamento tecnológico para garantir o acesso irrestrito e de qualidade a estes meios passou a ser incumbência de Estados e governos, estipulando diretrizes de efetivação para as agendas de cumprimento do acesso à Internet e inclusão digital.

Nesse ínterim, os atores governamentais brasileiros passaram a articular-se junto às companhias de telefonia e telecomunicações para promover o estabelecimento de

políticas públicas de universalização do acesso à Internet e inclusão digital, como, por exemplo, através do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, instituído pelo Governo Federal a partir do Decreto 7.175 de 2010. Com esse propósito ganha força o ideário de campanhas que tem como escopo a égide do Direito ao acesso à Internet como um Direito Fundamental, inerente a todos os cidadãos e sendo dever do Estado à prerrogativa de efetivá-lo. Nesta angulação, constitui-se como cerne de desenvolvimento do trabalho e problema de pesquisa a inclusão digital no Brasil e seus desafios de implementação frente ao Programa Nacional de Banda Larga do governo federal.

Desta feita, o artigo em tela tem como escopo fundamental promover a reflexão crítica sobre os pontos confluentes existentes entre o acesso à Internet e a inclusão digital no Brasil sob a perspectiva das políticas públicas de efetivação, sobretudo, a principal delas, de âmbito nacional, qual seja o Programa Nacional de Banda Larga. Nesse ponto, como principal hipótese a ser desenvolvida em se tratando do problema da inclusão digital no Brasil diz respeito às políticas públicas de efetivação desse direito de inclusão aos meios digitais e informacionais, de modo que se dirige um olhar a mais robusta em caráter nacional, ou seja, o PNBL. Assim, pretende-se visualizar o caráter de efetividade das diretrizes do programa, em se tratando especialmente do alcance do acesso à Internet e a inclusão digital em território nacional.

Neste passo, o artigo foi idealizado de modo que as pautas temáticas nele inseridas pudessem ser ancoradas a partir de três eixos principais. O primeiro deles tratando a respeito da consolidação da sociedade da informação no Brasil, de modo a contemplar a ótica do acesso à Internet como um direito fundamental e as políticas públicas de inclusão digital. O segundo ponto abarcado trata especificamente do Programa Nacional de Banda Larga como política pública, visando garantir de forma extensiva e universal o acesso à Internet e a inclusão digital e as estratégias para tanto. Por fim, o terceiro e último eixo dedica-se a uma análise dos avanços e retrocessos auferidos pelo Programa Nacional de Banda Larga, expondo as efetividades e os pontos obstaculares do processo de universalização das prerrogativas do programa.

Para a implementação do presente ensaio, optou-se pela utilização do método de abordagem dedutivo. Partindo do entendimento de que a utilização das tecnologias informacionais e sua exponencialidade social na contemporaneidade possibilitam atingir os cidadãos individualmente em diversos âmbitos de sua vida, alicerça vislumbrar a capacidade que as novas TIC possuem quanto à modificação da

morfologia social e de estruturas políticas, jurídicas, econômicas e culturais. No que diz respeito ao método de procedimento, elencou-se a utilização do método monográfico, baseando-se detidamente no Programa Nacional de Banda Larga como cerce estruturante e de desenvolvimento de todo o trabalho, e no método estatístico, visualizando, a partir de dados oficiais os avanços, retrocessos e inefetividades do programa, assim, tais métodos foram oportunos viabilizando a composição da pesquisa.

2 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO BRASIL E O ACESSO À INTERNET COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

À medida que a sociedade emerge em uma nova configuração baseada no conhecimento e na dispersão constante da informação torna-se essencial a universalização do acesso aos meios tecnológicos com o fito de promover o alcance igualitário de todos os indivíduos a esse conteúdo. Assim, as redes de telecomunicações, ou seja, os recursos e implementos tecnológicos demonstram-se como suportes essenciais no aparelhamento social, dando possibilidade de acesso às tecnologias informacionais e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social dos países e nações.

Com a desenvoltura em se tratando de recursos tecnológicos tornou-se possível a eliminação de distâncias geográficas, vez que a comunicação passou a ser realizada em larga escala, possibilitando também que inúmeros serviços pudessem ser disponibilizados por meio digital e, sobretudo, auxiliando no processo de dispersão do conhecimento e na eliminação do distanciamento entre ricos e pobres. A organização em rede ganha primazia econômica, social, política e cultural, assim, a atual revolução da informação baseia-se nos rápidos avanços tecnológicos do computador, das comunicações e do software que, por sua vez, conduziram a extraordinárias reduções no custo do processamento e da transmissão da informação (NYE JR., 2002).

Nesta direção, uma nova esfera de comunicação passa ser realizada, uma esfera pública de diálogo e fluxos informacionais contínuos, onde os cidadãos e indivíduos a partir do acesso aos meios técnicos e científicos empoderam-se a partir da informação recebida e dos usos que passam a dar para as mesmas. Com efeito, a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões, nela os fluxos comunicacionais são filtrados e

sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em termos específicos (HABERMAS, 1997, p. 92).

Desta feita, verifica-se que a comunicação é um processo fundamental e a base de toda a organização social. É mais do que a mera transmissão de mensagens, é uma interação humana entre indivíduos e grupos por meio do qual se formam identidades e definições (CREMADES, 2009, p. 201), e essa comunicação carrega consigo um aspecto importante, a informação, o núcleo condensado que pode ser transformado em conhecimento e ganha contornos econômicos relevantes hodiernamente. Com esse propósito, a partir das concepções de que a informação é a peça-chave e força motriz na roupagem social contemporânea que uma efetiva sociedade da informação é edificada.

A sociedade informacional³ caracterizou-se pelas transformações nos âmbitos político, econômico, social e cultural advindos do novo paradigma tecnológico, o qual tem por base as Tecnologias da Informação e da Comunicação – TIC⁴ (BERNARDES, 2013, p. 38), especialmente as perpassadas pela Internet, visto que esse instrumento é um dos mais revolucionários meios tecnológicos, uma vez que permite a comunicação entre usuários de todo o mundo pela interconexão de redes (BERNARDES, 2013, p. 41). Nessa perspectiva, a Internet não se apresenta como uma simples tecnologia da comunicação, mas como uma ferramenta fundamental direcionada à produção da informação, esta o produto chave da Era da Informação (CASTELLS, 2003 p. 251). Nesse contexto, a Internet emerge da “encruzilhada insólita entre a Ciência, a pesquisa militar e a cultura libertária” (CASTELLS, 2003, p. 34).

Compreender esse novo processo, a nova configuração potencializada pelo uso crescente e intensivo das TIC, é compreender as transformações qualitativas e quantitativas nas dinâmicas sociais de sociedades informacionais estruturadas em rede. Nesse sentido, há necessidade de incluir novos direitos no rol de direitos fundamentais, visto que estes vêm passando por profundas transformações e evoluções no decorrer do tempo, de modo que não há uma definição linear destes direitos,

³ A expressão “sociedade informacional” é utilizada a partir das contribuições de Castells, segundo o qual o termo informacional indica o atributo de uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas neste período histórico” (2008, p. 64-65).

⁴ As Tecnologias da Informação e Comunicação podem ser definidas como um conjunto de recursos tecnológicos usados para produzir e disseminar informações, dentre os quais estão o telefone (fixo e móvel), o fax, a televisão, as redes (de cabo ou fibra óptica) e o computador, sendo que a conexão de dois ou mais computadores cria uma rede, e a principal rede existente atualmente é a Internet (SANCHES, 2003).

dependendo da configuração e o ordenamento jurídico de cada país. George Marmelstein (2011, p. 20) os define da seguinte forma:

Os direitos fundamentais são normas jurídicas, intimamente ligadas, à ideia de dignidade da pessoa humana e limitação de poder, positivados no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico.

Nessa perspectiva, Dworkin (2003) defende que os direitos fundamentais devem ser abordados à luz de princípios extraídos da Constituição, princípios que consistem em exigências de moralidade política na relação entre o Estado e os cidadãos. Os direitos fundamentais são intrinsecamente questões de moralidade política, pois estabelecem limites, padrões morais, à ação do Estado, impondo a este tanto deveres negativos quanto positivos, de acordo com parâmetros de justiça. Segundo essa visão, os direitos fundamentais estão sujeitos a constante renovação e evolução, e o conjunto de decisões que os vão reconhecendo formam um todo coerente de princípios, numa ligação em cadeia que caracteriza a concepção dworkiniana do direito como integridade. Já na concepção de Canotilho (2002, p. 1378) direitos fundamentais são “[...] direitos do particular perante o Estado, essencialmente direito de autonomia e direitos de defesa”. São caracterizados como individuais, porque pertencem exclusivamente a pessoa, e o Estado como titular de direitos, com o dever de proteger o cidadão, deve velar pelo seu cumprimento.

Por fim Sarlet (2001, p. 31) distingue direitos humanos e direitos fundamentais, de modo que “o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com documentos de direito internacional por referirem-se aquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente da sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto aspiram a validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional”.

Assim, não se pode reverberar que as normas jurídicas são estanques e imutáveis, uma vez que os novos direitos transcendem o espaço temporal, necessitando que haja adequações ao longo dos anos e com o passar da história. A doutrina jurídica

costuma considerar a evolução dos direitos fundamentais a partir de três gerações⁵, tal configuração foi concebida por Karel Vasak e intitulada “teoria das gerações dos direitos” (BONAVIDES, 2007, p. 563).

Entretanto, a doutrina jurídica clássica aponta para três gerações de direitos, como demonstrada evolução dos direitos fundamentais, de modo que a evolução destes não parou, no sentido de que a normatividade jurídica passou a adaptar-se a nova roupagem social e aos vértices de influência sobre a mesma, uma vez que nesta angulação se sustentam as reivindicações acerca dos direitos decorrentes das novas tecnologias, especialmente a luta sobre o direito à Internet como um direito fundamental, acessível e garantido a todos os cidadãos.

Em vista da nova perspectiva desempenhada pelas tecnologias informacionais e a força exponencial que a Internet possui no exercício democrático, na consecução de direitos e também no alcance da cidadania se faz necessário reverberar a contingência de seu acesso como um direito fundamental, utilizando-se a interface de adequação do Estado, ou seja, através do neoconstitucionalismo. Portanto, no limiar de evolução do constitucionalismo contemporâneo tem-se o neoconstitucionalismo, que irá preocupar-se com a eficácia das normas constitucionais.

Nesse diapasão, Dimoulis e Duarte (2008, p. 435) buscam encontrar um conceito para que o neoconstitucionalismo possa ser definido:

Infelizmente, não existe ainda uma precisão conceitual para a terminologia neoconstitucionalismo. Esse neologismo nasceu da necessidade de exprimir algumas qualificações que não poderiam ser devidamente explicadas pelas conceituações vigentes no constitucionalismo avançado ou paradigma argumentativo.

Na precisão afirmativa de Suzana Pozzolo (1998, p. 234) o neoconstitucionalismo apresenta peculiares características, como adoção de uma noção específica de Constituição juntamente com técnicas interpretativas denominadas ponderação ou balanceamento e também com a consignação de tarefas de integração à

⁵ A primeira geração corresponde aos direitos ditos de liberdade, compreendendo os direitos civis e políticos, tendo surgido no contexto do Estado absolutista e em meio as revoluções liberais do século XVII e XVIII, onde a burguesia reivindicava liberdades individuais, as quais eram totalmente tolhidas pelos soberanos. Os direitos fundamentais de segunda geração dizem respeito aos direitos de igualdade, que compreendem o rol de direitos ligados ao aspecto econômico, social e cultural, àqueles que prescindem de um papel ativo do Estado para a sua promoção. Por fim, os direitos fundamentais de terceira geração são os caracterizados como direitos difusos e coletivos, tratando especificamente do direito ao desenvolvimento, à paz, à comunicação, ao meio ambiente e à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade (BONAVIDES, 2011).

jurisprudência e de tarefas pragmáticas à teoria do Direito. Da mesma forma, de acordo com o ideário de Barroso (2009, p. 40):

O neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados, como marco histórico, a formação do Estado constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e como marco teórico, o conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito.

Neste enfoque, há de ser ressaltado que a Carta da República de 1988, a partir do seu Título II, artigo 5º, estabelece o rol de Direitos Fundamentais inerentes e disponíveis a todos os cidadãos, apresentando ainda os instrumentos cabíveis e legitimados para a promoção e satisfação de tais direitos. Da mesma forma, considerando a capacidade de reformulação e dos novos vieses possibilitados pelas tecnologias e demais condicionantes de mudança que a própria Constituição Federal viabiliza a abertura do catálogo dos direitos fundamentais para a caracterização de novos direitos, como é possível prescrever a partir da seguinte passagem (BRASIL, 1988):

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Assim, cumpre explicitar que a dinâmica de composição de novos direitos fundamentais é uma tendência global, visto que diversos países passaram a realizar o implemento de novos direitos em seus ordenamentos jurídicos, como, por exemplo, países como a Finlândia e a Estônia, que já de algum tempo declararam a Internet como um direito fundamental de todo o cidadão (TERRA, 2009).

Desta forma, a sociedade informacional emerge de um processo de transformação capitalista e também de base informacional, visto que nesta relação tecnologia-sociedade as TIC tiveram papel de destaque promovendo mudanças em muitas searas, sobretudo acerca da reestruturação do capitalismo global. Nessa perspectiva, ensina Castells (2007, p. 54):

O que é específico ao modo informacional de desenvolvimento a ação do conhecimento sobre os próprios conhecimentos como principal fonte de produtividade. Um círculo virtuoso de interação entre as fontes de conhecimentos tecnológicos e a aplicação da tecnologia para melhorar a geração de conhecimentos e o processamento da informação: é por isso que, voltando, a moda popular, chamo esse novo modo de desenvolvimento de informacional, constituído pelo surgido de um novo paradigma tecnológico baseado na tecnologia da informação.

No Brasil, o Estado passou a atuar na composição do ideário da revolução informacional a partir da Embratel⁶, que exercia o controle sobre a operação das telecomunicações interestaduais e internacionais do país. Da mesma forma, em outubro de 1984 foi instituído pelo Governo Federal a Política Nacional de Informática (PNI) que introduziu no Brasil a reserva de mercado da informática⁷. A partir de tal prospecção o país passou a avançar construindo uma dinâmica de virtualidade, de modo a solidificar a sociedade da informação, muito embora, os planos de acesso à Internet constituam-se restritos apenas uma camada da população.

Nesse ínterim, visando mudar o panorama em tela que o governo federal instituiu a partir de 2010 o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, através do Decreto 7.175, com o fito de promover o acesso à Internet e a inclusão digital no país. Sobre tal pauta que se passa a descrever em tópico a seguir.

3 DECRETO 7.175/2010 E O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À INTERNET E INCLUSÃO DIGITAL

De acordo com os novos direcionamentos sociais perpetrados pelas dinâmicas propiciadas pelas TIC se prescinde da necessidade de alcançar a todos os cidadãos o acesso de qualidade e igualitário aos meios técnicos e científicos, como o acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação. Daí se justifica o papel proativo do Estado no sentido de promover o acesso à Internet e, conseqüentemente, assegurar a inclusão digital. Nessa perspectiva, o Estado passa a adotar condutas no sentido de

⁶ Em 1984, foi ativada pela Embratel, a Rede Nacional de Comunicação de Dados por Comutação de Pacotes (RENAPAC), oferecendo ligações e admitindo ampla variedade de equipamentos, protocolos e velocidades (EMBRATEL, 2016).

⁷ A Reserva de Mercado da Informática, no Brasil, foi introduzida através da Política Nacional de Informática (PNI), lei 7.232, em 29 de outubro de 1984, aprovada pelo Congresso Nacional. Assim, o intuito era proteger a indústria nacional da concorrência das multinacionais do setor, estimulando uma tecnologia genuinamente nacional. Críticos da medida apontam para o fechamento da economia nacional com a penalização dos consumidores obrigados a adquirir equipamentos obsoletos de qualidade inferior e por preços exorbitantes (BRASIL, 1984).

alcançar a seus cidadãos os direitos constitucionalmente a todos garantidos, tal configuração se perfaz através de políticas públicas.

Assim, para compreender a emergência desta nova realidade é indispensável que, de antemão, aponte-se alguns pressupostos basilares, como, os preceitos conceituais do que se entende por políticas públicas. É mister referir que com o aprofundamento da democracia os governos tendem a assegurar mais direitos a todos os cidadãos, aumentando sua responsabilidade na consecução de tais prerrogativas, sobretudo em matérias, como segurança, educação, meio ambiente, saúde, de modo a promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, algumas medidas se fazem necessárias e pertinentes para que esse ideário se perfaça, nesse sentido, se fazem necessários instrumentos efetivos de prestação, quais sejam as políticas públicas, que podem ser definidas como “um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade” (SEBRAE, 2008).

Nesta trajetória, é possível prescrever que as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (SEBRAE, 2008). Aspecto fulcral se considera a necessidade de garantir a uma miríade a satisfação das prestações positivas do Estado, dessa forma, foi instituído pelo Governo Federal no ano de 2010, por meio do Decreto 7.175, o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL⁸, como uma política pública que visa instituir o acesso à Internet e promover a inclusão digital.

É de assaz relevância destacar, as conjecturas e compromissos que formam os principais pontos que perfazem o PNBL (BRASIL, 2010), a se considerar:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Banda Larga -PNBL com o objetivo de fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, de modo a:

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 cidadão o uso dos serviços do Estado;

⁸O Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), instituído por meio do [Decreto 7.175/2010](#), é uma política gerida pelo Ministério das Comunicações que tem como objetivo fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação. A proposta do PNBL é massificar a oferta de banda larga no país e promover o crescimento da capacidade da infraestrutura de telecomunicações (SENADO, 2014).

- VII - promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação; e
- VIII - aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.

Nesse concerne, o Estado brasileiro a partir do PNBL assumiu o compromisso de promover a égide de colaboração entre o ente público e particular (setores público e privado) para os investimentos em infraestrutura de comunicação, prestação de serviço de acesso em regime de competição (SENADO FEDERAL, 2014), cabendo a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL a regulação desse tipo de serviço (BRASIL, 2010). O programa foi considerado pelo Ministério das Comunicações como essencial para o desenvolvimento e competitividade do país, vez que a informação e conhecimento são ativos econômicos e as tecnologias da informação e comunicação instrumentos de poder.

No mesmo enfoque, é relevante destacar que o compromisso firmado inicialmente pelo Estado no que toca ao PNBL e o acesso à Internet era de chegar a meta de 40 milhões de domicílios conectados à rede mundial de computadores até o ano de 2014, tendo ainda como compromissos a desoneração da rede e terminais de acesso, a expansão da rede pública de fibra óptica (administrada pela Telebrás), a desoneração de smartphones, bem como a implementação da banda larga popular e a Internet com velocidade de 1 Mbps ao valor de R\$ 35 mensais (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012).

Assim como em outros países do mundo, o Brasil segue a linha de estratégia de fomentar acordos e parcerias público-privadas para que determinados nichos de prerrogativas sejam efetivadas, no que diz respeito aos meios tecno-informacionais não é diferente, tendo em vista que a preocupação do valor-mercado da informação é exponencial e também tendo a consciência de que “as redes de comunicação em tempo real estão configurando o modo de organização do planeta” (MATTELART, 1998, p. 7).

No tocante à implementação da estratégia de inclusão digital o governo brasileiro através do Decreto nº 6.948, de 2009⁹, estabeleceu a criação do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, cabendo a tal organização definir as diretrizes gerais e os investimentos financeiros concernentes ao Programa de Inclusão Digital e outros pontos confluentes. No mesmo ínterim, visando reduzir custos e facilitar o acesso

⁹Decreto nº 6.948, de 2009. Institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – CGPID, e dá outras providências (BRASIL, 2009).

a tais meios tecnológicos foi instituído o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga¹⁰, que tem como pressuposto fulcral estimular os investimentos no setor de telecomunicações no país por meio da desoneração fiscal.

Desta feita, o Brasil a partir do Programa Nacional de Banda Larga, formalizado em 2010 e dos demais pactos a ele inerentes, assumiu uma tarefa árdua, especialmente na tentativa de ligar tecnologicamente o país, garantindo amplo acesso à rede de computadores e também o compromisso de inclusão digital, primordialmente de regiões consideradas afastadas em demasia dos centros de poder e decisão e também áreas rurais. Nesse ponto, cumpre observar o que efetivamente foi implementado pelo Estado e as tentativas frustradas de consecução das diretrizes do programa. É sobre tal tema que se passa a descrever.

3 O PROGRAMA NACIONAL DE BANDA LARGA: UMA ANÁLISE E O PANORAMA DE SEUS AVANÇOS E RETROCESSOS

As possibilidades e impactos que o programa da Banda Larga no Brasil exige-se uma observação quanto à viabilidade desde sua gênese citando o Decreto 7.175/10 relacionando-a com a meta declarada do momento inicial na promoção do programa ao seu deslinde no ano de 2014.

O programa que possuía a meta de universalização do acesso à banda larga no país assentava-se em objetivos tais como: maior cobertura, melhor preço e qualidade de serviços. Para isso, a pretensão de alcançar uma cobertura capaz de atingir a extensão máxima no território brasileiro implicava uma inovação na infraestrutura que incluiria áreas rurais e mais distantes como medida também de diminuir distâncias ou fronteiras.

De outro lado, as telecomunicações demandam de investimento para tal estruturação e, no caso da implementação do projeto não seria diferente tendo sido apontando pelo programa a necessidade de incentivos fiscais por parte do Estado para assim proporcionar subsídios significativos, conforme difundido dentre os objetivos do programa pelo Ministério das Comunicações nas exposições do PNBL.

¹⁰A iniciativa prevê a desoneração de impostos e contribuições federais sobre a construção de redes de telecomunicações de internet banda larga. São desonerados: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). O objetivo é promover a modernização e a expansão das redes de telecomunicações e, consequentemente, a massificação do acesso à banda larga. Para o cidadão, os benefícios são: a melhoria na qualidade dos serviços, o aumento da velocidade das conexões e a redução nos preços. O programa é de responsabilidade da Secretaria de Telecomunicações.

Desse modo, o papel da internet na sociedade resta evidente quando o próprio agente Estatal procura promover uma política pública que tenha por foco central a universalização do acesso à rede por intermédio da ampliação da banda larga no país. Nesse contexto Castells (2003) aponta sobre o fortalecimento das relações sociais tanto a distância como as relações locais, diante da mobilização provocada pela conexão em rede.

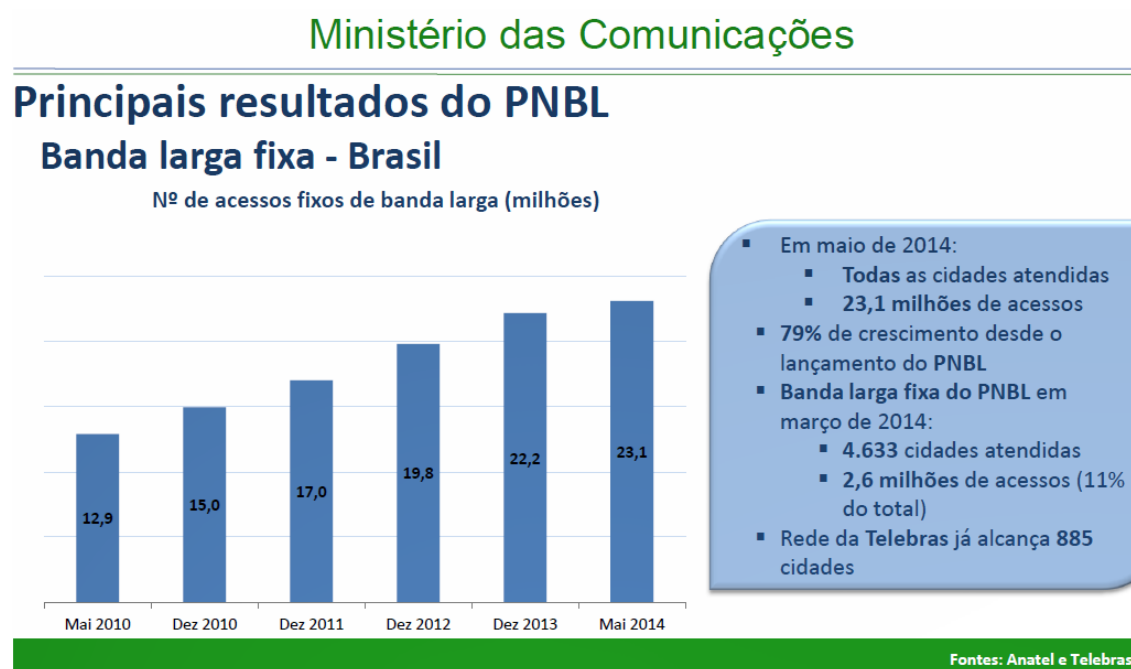
Nesse contexto a efetivação e a busca pelos resultados sugeridos no programa enfrentariam desafios múltiplos, pois além de requerer uma melhor estrutura nas telecomunicações, com foco na ampliação da banda larga de internet no Brasil se fazia necessária uma intervenção no mercado como a redução da tarifa do serviço que se verificava encargo acentuado de impostos. Assim, os esforços citados dariam suporte para a etapa de melhoria no serviço contemplando os objetivos descritos no projeto.

Dito isto, o cenário seria de promoção social em todo territorial nacional com a implementação e efetivação da política pública, que partia com a meta no montante de 40 milhões de domicílios com acesso a banda larga, no valor de R\$ 15,00 no pacote de 1Mbps em todos municípios, e ou 35 milhões de domicílios se o pacote fosse parametrizado no valor de R\$ 35,00 (Ministério de Telecomunicações, 2012). O valor sugerido para o pacote deveria ser instituído nos municípios brasileiros como uma forma de incentivar o consumo e aumentar a possibilidade de acesso a internet de banda larga pela população.

Todavia destaca-se que a universalização do acesso a banda larga vai para além de uma política pública de viés social, pois traz reflexos a economia e desenvolvimento do conhecimento para sociedade em face de um maior fluxo informacional.

Porém os números que foram percebidos no ano de 2014 foram bem menos otimistas que as metas dispostas pelo PNBL, a implementação do programa não se deu na forma projetada. O alcance foi menor conforme os dados coletados pelo Ministério das Telecomunicações, pelo qual observa-se na figura:

Figura 1 -Gráfico de informações sobre o desempenho do PNBL



Fonte: Elaborado a partir dos dados coletados e observados pelos autores

Assim a questão do acesso à banda larga não foi tratada de maneira eficaz pelo ente estatal, que não alcançou os números contidos na propositura do programa. O problema no processo de avanço de programas como o PNBL é citado por Savazoni (2013, p.76):

[...] O governo insiste em desenvolver uma política de conectividade que desconsidera o fato de que tubo e conexões de internet só fazerem sentido a partir da informação circulante. Ou seja, para prover condições de tráfego aos conteúdos culturais, educacionais e científicos. Num cenário de tantas indefinições, há clareza de que as políticas públicas de cultura para o momento digital devem ser essencialmente transversais e interconectadas, resultado de um esforço permanente de formulação e diálogo construtivo entre diferentes forças sociais (governo, sociedade civil e mercado).

A construção referida pelo autor traz a reflexão de que os diversos atores sociais devem dialogar, e ainda mais diante de tantos fatores que possam dificultar a efetivação de uma política pública com temática tão relevante e pontual para a sociedade. A ineficácia do Estado na prática aberta dessa comunicação entre atores pode-se considerar o ponto crucial para o fracasso do programa, onde esforços isolados não satisfizeram as metas enunciadas.

A esse exemplo o descumprimento do repasse de verbas que orçavam o investimento para o desenvolvimento e a regulação dos preços do serviço no mercado

também ensejaram fatores preponderantes para a falta de êxito nos índices de desempenho enfatizam os resultados do ano de 2014. O valor referido quanto ao pacote de banda larga que figurava como facilitador ficou na utopia dificultando o conhecimento da população sobre o programa. O avanço do PNBL não exaure apenas o quesito tecnológico com o aumento cobertura da banda larga no território nacional, mas traduziria um momento evolutivo de inclusão cultural e informacional para a sociedade brasileira.

4 CONCLUSÃO

Em sede de apontamentos conclusivos o ensaio prestou-se a promover a reflexão acerca do cenário contemporâneo marcado pela revolução informacional provocada pela indução tecnológica e as Tecnologias da Informação e Comunicação como instrumentos de difusão informativa e de conteúdos imperiosos ao desenvolvimento de diversos campos da sociedade, tais como as searas da política, cultura, economia e aspectos sociais, de modo a confrontar todas essas potencialidades com o desafio da implementação da inclusão digital em cenário nacional a partir do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL do governo federal.. Nessa angulação, restou demonstrada a capacidade emergente que as tecnologias informacionais possuem para a transformação da morfologia social e de aspectos estruturantes da sociedade, afetando searas de suma importância para o desenvolvimento social, intelectual e econômico.

Nesse propósito, vislumbrou-se a gênese dos mecanismos e a expertise da sociedade tecnológica, do crescimento do acesso à Internet e do direito à comunicação. Desta feita, ampliando-se o leque do arquétipo dos mecanismos de informação no Brasil despontam-se as TIC como poderosos instrumentos de formação da consciência da população acerca de acontecimentos públicos e notórios, de prestação de serviços através dos portais da administração pública e de toda a gama de potencialidades que os meios do ciberespaço podem efetivar. Nesse quadro, o espaço público até então exercido pela cidadania na rua e nos espaços que propiciavam à junção da coletividade passou a ser realizado no espaço digital, ou seja, o espaço virtual passou a ser o novo espaço público, de divulgação de ideias, difusão de pensamentos e entendimentos.

Assim, nessa construção de evolução tecnológica e social no primeiro eixo delineou-se o caminho da sociedade da informação e exponencialmente sobre o acesso à

internet como um direito fundamental, potencializado pela abertura propiciada pelo neoconstitucionalismo e as novas formas de incorporação de normas constitucionais. Em um segundo momento tratou-se detidamente do Decreto 7.175/2010 que instituiu o Programa Nacional de Banda Larga no Brasil como uma verdadeira e efetiva política pública de acesso à internet no país, e também instrumento de inclusão digital, promovendo a visualização de sua implementação e estratégias de desenvolvimento.

Por fim, em sede de último ponto tratado no artigo, abarcou-se detidamente a análise dos avanços e retrocessos visualizados a partir do Programa Nacional de Banda Larga, o qual avançou em determinados aspectos, contudo em sua amplitude e gênese não foi tratado de maneira eficaz pelo ente estatal, que não alcançou os números contidos na propositura do programa. A ineficácia do Estado na prática aberta da comunicação entre atores governamentais e entidades específicas incumbidas de viabilizar as estratégias de desenvolvimento da tecnologia pode-se considerar o ponto crucial para o fracasso do programa, onde esforços isolados não satisfizeram as metas enunciadas.

Determinantemente, ao fim e ao cabo, verificou-se que o Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, mesmo sendo instituído com objetivo precípuo de extirpar às desigualdades quanto acesso à tecnologia de Internet e propiciar a exequibilidade de direitos através do meio virtual não efetivou-se de maneira devida. O que foi possível visualizar foi a grande envergadura do governo federal em destinar vultuosos aportes financeiros para a consecução de tal objetivo, contudo, por má administração, ineficiência, concorrência desigual e desleal das poderosas empresas de telefonia e telecomunicações, colocaram o programa em uma berlinda extremamente prejudicial. Nesse sentido, mesmo modificado, realocando investimentos e mudando estratégias de atuação, o programa não conseguiu obter êxito pleno, haja vista à grande pressão setorial vista nessa seara, de modo que o capital hegemônico constitui-se como mola propulsora em muitos âmbitos, e o poder político, nesse aspecto, não passa despercebido, sendo preponderante para os rumos e decisões tomadas, especialmente quanto à continuação ou não do programa em comento.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luiz Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito.** In: Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado. Nº 9, março-abril-maio de 2007.

BERNARDES, Mariele Berger. **Democracia na sociedade informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 7.32, de 29 de outubro de 1984**. Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7232.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

BRASIL. **Decreto 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. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DaukVq7AUBM&ebc=ANyPxKqr1JWeB78x7mClfjOKlqY2CMLWs4r6kIHOz2TDj3lV9R4stailP6TybpdgQtt1SBjYliGPHdd1Nm1WloDMXyqm1sQ>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BRASIL. **Decreto 6.948, de 2009**. Institui o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital – CGPID, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6948.htm>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BRASIL. **Ministério das Comunicações**. Regime Especial de Tributação do Programa de Banda Larga. Disponível em: <<http://www.comunicacoes.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/regime-especial-de-tributacao-repnbl>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet: Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade**. Tradução de Maria Luiza X. e A. Borges. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

_____. **O poder da identidade: a era da informação economia, sociedade e cultura**. V. 2.6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 5º ed. Editora Livraria Almedina, 2002.

CREMADES, Javier. **Micropoder: a força do cidadão na era digital**. Tradução de Edgard Charles. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2009.

DIMOULIS, Dimitri; DUARTE, Écio Oto. **Teoria do direito neoconstitucional**. São Paulo: Método, 2008.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo e revisão técnica de Gildo Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

EMBRATEL. Disponível em: <www.embratel.com.br>. Acesso em: 01 mar. 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, vol. I/ Jürgen Habermas. Tradução de Flávio Beno Soebeneicher. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1997.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATTELART, Armanda. **La mundialización de la comunicación**. Tradução de Orlando Carreno. Barcelona: Paidós, 1998.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Programa Nacional de Banda Larga**, 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.comunicacoes.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

NEY JR, Joseph. **O Paradoxo do poder Americano: por que a única potência do mundo não pode seguir isolada**. São Paulo: Unesp, 2002.

POZZOLO, Suzana. **Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional**. Doxa: 21-II, 1998.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **Governo Eletrônico no Estado de São Paulo**. São Paulo: Série didática n. 7, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Livraria do Advogado, 2001.

SAVAZONI, Rodrigo. **A Onda Rosa-Choque**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013.

SEBRAE. **Políticas Públicas: conceitos e prática**. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SENADO FEDERAL. **O que é o Programa Nacional de Banda Larga**. Disponível: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/08/14/o-que-e-o-programa-nacional-de-banda-larga>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

TERRA. **A Finlândia oi o primeiro país a tornar o acesso à internet um direito fundamental**. Terra Tecnologia, 2009. Finlândia torna banda larga “direito fundamental” do cidadão. Disponível em: <<http://tecnologia.terra.com.br/internet/finlandia-torna-banda-larga-direito-fundamental-do-cidadao,0329887dc5aea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

Recebido em 03.05.2017
Aprovado em 14.06.2017