

**A REGULAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
O CASO DO PROJETO BANDA LARGA NAS 56.800 ESCOLAS PÚBLICAS URBANAS**

Paulo Eduardo Stangler

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações – Área Econômica
pe.stangler@hotmail.com

RESUMO

A análise do convênio firmado entre o Governo Federal e as Concessionárias de Telefonia no Brasil caracteriza a aplicação do arcabouço regulatório, a serviço da implantação de políticas públicas, por meio da fiscalização de contratos firmados entre a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel e empresas privadas detentoras de concessão de serviços públicos. O caso que será estudado constitui-se da formalização de Termo Aditivo a Termo de Autorização de Serviço, expedido pela Anatel, para dar a sustentação jurídica que garanta os benefícios previstos no acordo. Na esteira da troca dos Postos de Serviços de Telecomunicações - PSTs que deveriam ser disponibilizados pelas concessionárias para a população em geral, obrigação prevista no Plano Geral de Metas de Universalização da Anatel – PGMU, pela disponibilização de Back-haul nos 5.568 municípios brasileiros até dezembro de 2010 conforme Decreto nº 6.424 de 04 de abril de 2008, foi proposto e aceito pelas concessionárias a disponibilização de conexão banda larga de acesso à internet nas escolas públicas urbanas até 2025 sem qualquer ônus para o governo federal, Estados e Municípios. Tal conexão deverá ser instalada em todas as escolas até Dezembro de 2010. O detalhamento dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização adotados pela agência, por meio do Termo Aditivo instituído para atender aos parâmetros definidos como atendimento dos quantitativos pré-determinados, qualidade da conexão e os indicadores escolhidos para avaliar o suporte oferecido constituirão o escopo principal do trabalho. Tal exposição será enriquecida com os principais óbices e riscos que envolvem o projeto. Tal proposta se completará com a identificação dos atores envolvidos, quais seus compromissos e suas prerrogativas.

Palavras-Chave: Internet Banda-Larga, Escolas Públicas, Fiscalização

**THE REGULATION AS AN INSTRUMENT FOR THE PUBLIC POLICES INSPECTION
THE CASE OF THE BROAD BAND PROJECT IN THE 56.800 PUBLICS AND URBANS SCHOOLS**

ABSTRACT

The analysis of the agreement between the Federal Government and the Telephonic Concessionaries in Brazil shows the application of the regulatory fundaments to serve the implementation of public polices through the inspection of contracts signed between Telecommunication National Agency and firms that have the concession of public services. The case that will be studied is the addition of an Addiction Term to the Service Authorization Term that the firms signed with the Agency to give an legal support that guarantee the benefits that are predict in the agreement. The change of the Telecommunication Services Points that should be available to the general population, obligation that was predicted in the Anatel General Plan of Universalization Goals, for the installation of backhaul in the 5.568 Brazilian cities until December 2010, it was proposed and accepted by the concessionaries for the broad band implementation in the urban public schools until 2025 with no charge to the Federal Government, States and Cities. The procedures of attendance and inspection adopted by the Agency will be the principal subject of this work. The text will be increased with the principal difficulties and risks that involve the project. This proposal will be completed with the identification of actors, their compromises and privileges.

Key-words: Internet Broad-band, Public Schools, Inspection

Introdução

Os avanços na qualidade de vida da população brasileira devem-se em grande parte às políticas públicas implementadas a partir dos anos 90 e que foram viabilizadas pelo processo de estabilização da economia proporcionada pelo Plano Real. Muitos programas de inclusão social, buscam alternativas que melhorem as condições de vida em áreas como saúde, educação e infra-estrutura, juntamente com outras políticas públicas, formam a rede assistencial do Estado proporcionando redução acelerada das diferenças entre as classes sociais.

Neste conjunto de políticas públicas que promovem o bem-estar e a melhoria continuada das condições de vida da população em geral, existem programas e projetos nos quais o Estado divide a responsabilidade da sua implementação e da sua manutenção com empresas privadas permissionárias, concessionárias ou autorizadas a explorar serviços públicos. Neste contexto encontramos as ações de universalização dos serviços de telecomunicações, que em última instância pode-se dizer que são compromissos que estas empresas concessionárias de serviços de públicos de telecomunicações assumiram, por ocasião do processo de privatização.

Após a privatização vários Decretos foram publicados definindo quais as obrigações deveriam ser cumpridas no sentido de promover a universalização do serviço de telecomunicações. Inicialmente havia a obrigatoriedade de instalar os Telefones de Uso Público - TUPs¹ em proporções determinadas em relação ao total da população de determinado município ou mantendo uma distância máxima pré-estabelecida entre eles. Posteriormente, tendo sido esta obrigação atingida, foi instituída pelo Decreto nº 4.769 de 27 de junho de 2003 a obrigação da instalação de Posto de Serviço de Telecomunicações - PSTs², que previam capacidade mínima de pelo menos quatro TUPs e quatro TAPs³, além de facilidades que permitiam o envio e recebimento de textos, imagens e gráficos em modo fac-símile, bem como, acessibilidade ao público em geral sete dias por semana entre 8 e 20 horas,

1 Telefone de Uso Público (TUP) é aquele que permite, a qualquer pessoa, utilizar, por meio de acesso de uso coletivo, o Serviço Telefônico Fixo Comutado, independentemente de assinatura ou inscrição junto à prestadora, também conhecidos como Orelhão

2 Posto de Serviço de Telecomunicações - PST é um conjunto de instalações de uso coletivo, mantido pela concessionária, dispondo de, pelo menos, TUP e TAP, e possibilitando o atendimento pessoal ao consumidor

3 Terminal de Acesso Público (TAP) equipamento que permite, a qualquer pessoa, utilizar, por meio de acesso de uso coletivo, o acesso a internet, independente de assinatura ou inscrição junto a autorizada.

definia-se, ainda, que o pagamento dos serviços utilizados nos PSTs poderiam ser feitos por meio de cartão indutivo. Depois de muita contestação das concessionárias, alegando a complexidade da obrigação que implicava custos fixos elevados e resultados duvidosos⁴, tal obrigação foi substituída pela instalação de Backhaul⁵ em todos os municípios brasileiros até dezembro de 2010 definida pelo Decreto nº 6.424 de 8 de abril de 2008.

Considerando a relativa facilidade da nova obrigação, a substituição dos PSTs pelo Backhaul, que em última análise seria apenas uma antecipação de um possível projeto de expansão das redes das concessionárias nas suas áreas de atuação, ou ainda uma forma de obrigar a concessionária a incluir em seus projetos de expansão áreas que não oferecem retorno do investimento em tempo viável, ou seja, áreas que não são atrativas, foi criada a obrigação complementar de disponibilizar conexão em banda larga em todas as escolas públicas urbanas, completando assim o conjunto de obrigações a serem cumpridas. Tal obrigação é o objeto de avaliação deste trabalho onde será analisada sua elaboração e evolução operacional.

1. Regulação e Estado X Políticas Públicas e Sociedade

Em uma breve análise da história recente das políticas públicas que envolvem a educação no Brasil, pode-se verificar períodos distintos, nas relações entre as esferas de governo. Nos anos 70 a centralização das decisões deixava Estados e Municípios reféns das diretrizes do Governo Federal. Com a redemocratização e a eleição direta para Governadores e Prefeitos constata-se que estes, “deixam de ser simples caudatários do Governo Federal passando à condição de agentes políticos autônomos com contas a prestar ao eleitorado”⁶. Dessa forma surgem grupos de pressão que buscam atuar na defesa dos interesses locais. A constituição de 88 promove a descentralização, redistribuindo competências e a consequente reestruturação do sistema de financiamento e gasto das políticas sociais. A era FCH apresentou um programa de governo definido e a atuação conjunta com vários atores, numa estrutura mais dinâmica, com regras mais bem definidas e objetivos claros o que

⁴ Os avanços da tecnologia e, principalmente, o crescimento expressivo da telefonia celular, viabilizaram o acesso às telecomunicações, segundo dados da Anatel a telefonia móvel em 2008 ultrapassou a barreira dos 75% de penetração

⁵ Backhaul é a infra-estrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga, interligando as redes de acesso ao backbone da operadora.

⁶ COELHO, Ricardo C. 2006

importou em significativos avanços. Na gestão atual a correção de erros de percurso garante que se atinja a maioria dos objetivos propostos, bem como a intensificação de investimentos em programas de inclusão digital, tem cumprido com o propósito de facilitar o acesso a Internet e por meio desta facilitar o acesso ao conhecimento.

A partir da reforma do Estado, conduzida por Luiz Carlos Bresser Pereira na década de 90, não só as políticas públicas modernizaram-se mas também a regulação como instrumento de controle do Estado se redesenha, visando uma maior autonomia para atender a necessidade de apresentar estabilidade institucional, que possibilite a atração de capitais externos para investir no país, tendo em vista o movimento global de redução do tamanho do Estado na economia, promovida pelas privatizações de empresas estatais. Neste contexto, surgem as Agências Reguladoras com função principal de conferir estabilidade às relações entre Governo, empresas e a sociedade, atuando nos mercados obedecendo aos três elementos formadores do seu desenho institucional – autonomia, *enforcement* (capacidade de fazer valer suas decisões) e *accountability* (transparência e prestação de contas).

A interação destes dois instrumentos, de um lado os órgãos competentes produzindo políticas públicas e de outro as Agências fiscalizando tem-se uma maior possibilidade de êxito. Em outras palavras, a partir de uma bem elaborada política pública, combinada com a atuação de uma Agência Reguladora, com sua habilitação técnica capaz de maximizar as externalidades positivas esperadas, bem como evitar o fracasso de boas idéias, por meio de um sistema eficiente de controle, acompanhamento e fiscalização de implantação e manutenção de projetos e programas, tem-se um modelo eficiente de implantação de políticas públicas universais e includentes.

2. Apresentação do Projeto Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas

O projeto Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas que tem por objetivo central levar internet banda larga a mais de 56.800 escolas públicas urbanas no país, foi viabilizado a partir da combinação de esforços da Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Educação - MEC, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG, Ministério das Comunicações juntamente com as concessionárias de telefonia fixa –

Telecomunicações de São Paulo S/A - Telesp, Telemar Norte Leste S/A, Brasil Telecom S/A, Companhia de Telecomunicações do Brasil Central – CTBC e Sercomtel Telecomunicações S/A, ficando a cargo da Anatel a fiscalização e o acompanhamento da implantação e execução do projeto. O lançamento oficial do Projeto ocorreu no dia 08 de abril de 2008, quando as operadoras formalizaram Termo Aditivo aos Termos de Autorizações de Serviços de Telecomunicações expedido pela Agência, fixando prazo e estipulando padrões de qualidade para a conexão das escolas públicas à internet. Tal iniciativa se traduz em grande impulso para promover a qualidade do ensino público no país.

O acordo prevê que a conexão deverá atingir a totalidade das Escolas Públicas Urbanas até dezembro de 2010, sendo que o serviço será mantido de forma gratuita até 2025. Os Governos de Estados e Municípios são automaticamente contemplados, ou seja, todas as escolas públicas urbanas estaduais e municipais irão receber os benefícios do programa sem a necessidade de adesão. A gestão do Programa é feita em conjunto pelo MEC e Anatel em parceria com as Secretarias de Educação Estaduais e Municipais.

Segundo o cronograma estipulado em Anexo ao Termo Aditivo, 40% das escolas deveriam ter sido conectadas até o fim do ano de 2008, outras 40% deverão ser ligadas em 2009 e as 20% restantes serão conectadas até dezembro de 2010. Além de instalar conexão à internet em alta velocidade (1 megabit de *download*⁷) nas escolas, as concessionárias de telecomunicações vão oferecer ampliação periódica da velocidade, a fim de manter a qualidade e a atualidade do serviço durante a vigência do acordo firmado com o governo federal, que se estende por todo o período da concessão.

2.1 Metodologia

Está sendo utilizada, inicialmente, como padrão para as conexões, a tecnologia ADSL⁸. Até 2010 as conexões terão a velocidade igual ou superior a 1 (um) Megabit por segundo (Mbps) no sentido Rede-Escola (*download*) e pelo menos um quarto dessa velocidade ofertada no sentido Escola-Rede (*upload*⁹). A partir do ano de 2010, a velocidade

⁷ Transferência de dados ou arquivos da internet para um computador local.

⁸ ADSL é a sigla para Assymmetric Digital Subscriber Line ou "Linha Digital Assimétrica para Assinante".

Trata-se de uma tecnologia que permite a transferência digital de dados em alta velocidade por meio de linhas telefônicas comuns.

⁹ Transferência de dados ou arquivos de um computador local para a internet.

de conexão para *download* será obrigatoriamente ampliada para o mínimo de 2 Mbps, ou a média da velocidade comercial disseminada e disponível oferecida pela operadora na região da escola. Em regiões que apresentem inviabilidade técnica para a utilização de tecnologia ADSL, as operadoras poderão utilizar qualquer outra tecnologia, desde que sejam mantidos os índices acordados, salvo na utilização de satélite, quando os índices corresponderão a, no mínimo, um quarto das velocidades de 1 Mbps de download e 256 Mbps de upload.

Sentido	Velocidade		
	Até 31/12/2010	Após 31/12/2010	A partir de 28/02/2010
Rede-Escola (download)	≥ 1 Mbps	≥ 2 Mbps	Revisão semestral, observados os limites mínimos, assegurando velocidade equivalente a média da oferta comercial
Escola-Rede(upload)	≥ 250 kbps	≥ 500 kbps	
Rede-Escola (download – satélite)	≥ 1 Mbps	≥ 2 Mbps	
Escola-Rede (upload – satélite)	≥ 250 kbps	≥ 500 kbps	

Pelo acordo, as operadoras deverão disponibilizar, a partir de setembro de 2008, para todas as conexões, o serviço de Internet Protocol - IP fixo público e global, que permita às escolas a criação e manutenção de *hosts*¹⁰ fixos na internet, ou seja, os computadores das escolas poderão hospedar sites e domínios, disponibilizando informações e serviços na rede, como servidor de e-mails, downloads de arquivos etc.

As operadoras farão a doação do primeiro modem (equipamento necessário para a conexão) para cada escola beneficiada, ficando a reposição deste equipamento, em caso de falha, perda ou roubo, a cargo das Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação.

Caso a escola já disponha de conexão (paga pela Secretaria de Educação, Associação de Pais e Mestres - APM ou de qualquer outra forma) o Ministério da Educação indica que após a instalação do Programa Banda Larga na Escola a conexão antiga seja direcionada para a área administrativa da escola ou mesmo cancelada. A conexão do programa é prioritária para atividades pedagógicas, podendo ser usada para demandas administrativas desde que não interfira ou concorra com o uso da internet pelos alunos.

¹⁰O arquivo HOSTS é um arquivo especial do sistema operacional. Ele é capaz de forçar a resolução de certos nomes (ou sites na Internet) para endereços IP específicos. Dessa forma, você pode bloquear sites, fazer com que um endereço entre em uma página diferente, entre outras coisas.

Para casos de dúvidas ou problemas referentes ao serviço disponibilizado, cada autorizada possui um serviço de atendimento gratuito 24 horas por dia, 7 dias por semana e específico para as escolas contempladas pelo projeto com padrões mínimos de qualidade. Este serviço também integra o rol de obrigações estabelecidas pelo Termo Aditivo ao Termo de Autorização formalizado.

2.2 Cronograma de instalação da banda larga

Serão beneficiadas todas as escolas públicas urbanas e Pólos de Apoio Presencial – UAB, atingindo um número aproximado de 56.800 instituições de ensino, inicialmente. As escolas urbanas que forem criadas a partir da vigência do Termo Aditivo também serão beneficiadas pelo projeto.

Considerando que as autorizadas ainda não dispõem de estrutura física para suportar a rede ADSL em algumas regiões do país, esta malha está sendo ampliada para atender ao compromisso assumido. Neste sentido, o cronograma de instalação do Programa Banda Larga nas Escolas acompanha o mapa de ampliação da estrutura de rede das autorizadas do Serviço de Comunicação Multimídia - SCM. Como já foi dito na introdução deste trabalho, outra obrigação assumida, neste caso pelas concessionárias pertencentes ao mesmo grupo empresarial das autorizadas, é a implantação de backhaul em todos os 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios brasileiros, também com prazo limite de implantação até dezembro de 2010, o que por sua vez operacionaliza a conexão de todas as escolas públicas urbanas do país. Destaca-se que, neste contexto, a liberdade de escolha do MEC e das Secretarias Estaduais e Municipais, no que diz respeito à ordem em que a banda larga será implantada, fica limitada ao ritmo de ampliação da estrutura de rede das autorizadas. Uma vez que, segundo as autorizadas, a ampliação de sua estrutura de rede é dinâmica, dependendo da instalação efetiva de infra-estrutura terrestre (cabos, equipamentos, etc.), elas não têm condições de oferecer, com a antecedência desejada, a ordem de ampliação da estrutura e, conseqüentemente, um cronograma preciso para a implantação efetiva da banda larga nas escolas.

Desta forma, o horizonte de tempo possível para se conhecer o cronograma de instalação corresponde a um trimestre, ou seja, segundo os Termos Aditivos, os quantitativos de escolas a serem conectadas estão definidos *a priori*, sem entretanto, poder ser definido

qual escola em qual município será atendido, ou ainda em que trimestre. Seguindo esta lógica foi adotado uma sistemática de elaboração de uma relação preliminar de escolas que podem ser atendidas pelas autorizadas em determinado trimestre, que é proposto pela autorizada ao MEC com antecedência de 45 (quarenta e cinco) dias. Até 10 (dez) dias antes do início do trimestre, o MEC, em coordenação com as Secretarias Estaduais e Municipais de Ensino, bem como, as Coordenações do ProInfo¹¹, CONSED¹², UNDIME¹³ e áreas técnicas ligadas aos governos estaduais ou as prefeituras, identificam as escolas com infra-estrutura para receberem a conexão e informam as autorizadas e a Anatel.

A instalação da conexão, conforme determinado no Termo Aditivo, deverá acontecer no laboratório de informática da escola, sendo que a operadora é a responsável por levar o par de fios até o ambiente do laboratório, porém qualquer necessidade de infra-estrutura (dutos, obras civis, etc.) é responsabilidade da escola ou da respectiva Secretaria de Educação. Deverá ser instalado um circuito exclusivo para tráfego de dados, mesmo que a escola já disponha de telefone ou mesmo de outro serviço de internet, a autorizada deverá instalar uma nova conexão para o Projeto Banda larga nas Escolas Públicas Urbanas. Em hipótese alguma a autorizada deve desinstalar a conexão existente sem a devida anuência da escola e/ou Secretaria de Educação competente.

2.3 Riscos do Projeto

O Projeto Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas, embora elaborado a partir da atuação conjunta de órgãos do governo em parceria com a iniciativa privada e com o apoio da Anatel, como já foi dito anteriormente, não conseguiu ficar imune a riscos e imprevistos. Devido a sua complexidade e abrangência, envolvendo mais de 56.800 (cinquenta e seis mil e oitocentas) escolas públicas urbanas espalhadas pelos 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios brasileiros divididos nas 27 (vinte e sete) unidades da federação, há uma fragilidade associada à dificuldade que representa envolver todos os

¹¹ PROINFO - Programa Nacional de Informática na Educação - é um projeto que visa promover o uso pedagógico de tecnologias da informação relacionadas a conteúdos educacionais nas escolas públicas de todo o Brasil.

¹² Consed - Conselho Nacional de Secretários de Educação (congrega Secretarias Estaduais de Ensino)

¹³ Undime - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação é uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação.

diretores de escolas, secretários municipais e estaduais de ensino, além de, pelo lado das autorizadas, estabelecer rotinas para atender às excepcionalidades previstas nos Termos Aditivos.

No início da implantação, quando as autorizadas colocaram em campo suas equipes para instalar as conexões, começaram a surgir alguns problemas que deixaram à mostra a fragilidade dos dados constantes do Censo Escolar¹⁴, que apresentava varias inconsistências no tocante a endereço, telefone, contatos e demais dados.

Tendo em vista que o Termo Aditivo prevê que a instalação da conexão deve ser feita no laboratório de informática da escola, este foi outro fator de incongruência entre as escolas que dispõem de laboratório para que sejam atendidas pela rede da autorizada, pois haviam escolas com laboratório de informática instalados e a autorizada não dispunha de rede ou capacidade de transmissão disponível para instalar a conexão. Em outros casos a autorizada tinha rede e capacidade de transmissão disponíveis e a escola não tinha nem os equipamentos nem a sala adequada para a montagem de um laboratório de informática padrão¹⁵ estes foram entraves temporários, muito comuns no início da instalação das conexões.

Quando se montava uma relação de escolas que atendiam aos pré-requisitos citados acima, deparava-se em muitos casos com falta de conhecimento do projeto por parte dos responsáveis das escolas, implicando em recusa de instalação da conexão. Este foi um problema grave nos primeiros três meses do projeto e que continuou atrasando o cronograma até o final do ano de 2008.

Vários pequenos problemas foram apresentados pelas autorizadas como impeditivos de realização da atividade de conexão das escolas a rede mundial de computadores, como por exemplo, a grande quantidade de feriados, recessos e férias de fim de ano, que geraram alto índice de improdutividade. Some-se ainda, a demora na solução da falta de infra-estrutura básica (obras civis, sistema elétrico para área do laboratório, etc.).

¹⁴ Levantamento de informações estatístico-educacionais de âmbito nacional, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, autarquia federal vinculada ao MEC.

¹⁵ Laboratório de Informática Padrão – conjunto de 12 computadores com monitores coloridos de 14 polegadas, teclado e mouse.

Saindo do plano operacional, deve-se registrar talvez o maior risco para o sucesso do projeto, o conflito com outros programas, que tem criado impasses quase intransponíveis, pois quando as autorizadas iniciam as instalações em determinada região, cidade ou estado que já dispõe de um programa semelhante, ocorre o impedimento por parte da autoridade municipal e/ou estadual. Tal situação já comprometeu o resultado de todas as autorizadas em algum trimestre, forçando a Agência a instaurar Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigação – PADO visando a apuração de responsabilidades pelo descumprimento da obrigação pactuada no Termo Aditivo. Em alguns casos constata-se a impossibilidade de responsabilização da autorizada, o que leva a Agência a arquivar o processo, porém em outros casos, a autorizada é penalizada, pela não justificção do descumprimento da obrigação. Como exemplo de tal situação pode-se citar programas como o Intragov, do Governo do Estado de São Paulo, o Paraná Digital do Governo do Estado do Paraná, e vários outros em municípios como Volta Redonda/RJ e Porto Alegre/RS. Em última análise boa parte destes problemas tem sua solução no campo político, principalmente quando os municípios ou estados são administrados por governantes de partidos políticos que não compõem a base aliada do governo federal.

Com uma atuação vigorosa, o MEC, por meio de sua Secretaria de Educação a Distância não mediu esforços e atuou em todas as situações problemas para senão eliminá-las, pelo menos mantê-las em níveis aceitáveis. Do conjunto de ações adotadas, constam:

- i) Reuniões com estados e municípios com algum impeditivo para entendimento do problema e proposta de soluções (MEC / Anatel / Ente Federado / Autorizada);
- ii) Reuniões regionais com estados e municípios para apresentação do programa e suas contrapartidas (MEC / Coordenações / NTE- Núcleo de Tecnologia da Educação);
- iii) Mala direta para Governadores, Prefeitos, Secretários e Coordenadores com apresentação do Programa e suas contrapartidas;
- iv) Ligações para Secretarias Estaduais e Municipais para acerto das informações cadastrais das Escolas por demanda das operadoras;
- v) Vistorias para averiguação dos problemas apresentados pelas operadoras para entendimento e proposta de solução;

No âmbito de atuação da Agência Nacional de Telecomunicações, para fins de fiscalização da instalação da conexão optou-se, após 31 de agosto de 2008, pelo monitoramento remoto, porém, esbarrou-se no problema de configuração dos modems doados pelas autorizadas. Tais modems não possibilitavam que tal acompanhamento fosse feito por falha nas suas configurações internas, a solução está encaminhada por meio de contatos feitos com os fabricantes, de maneira que a partir do 2º trimestre de 2009 o problema estará solucionado.

3. A Atuação da Agência Nacional de Telecomunicações

No escopo do projeto a Agência Nacional de Telecomunicações desempenha o papel de órgão fiscalizador do cumprimento das obrigações assumidas pelas autorizadas conforme Termo Aditivo assinado em 08 de abril de 2008 ao Termo de Autorização do Serviço de Comunicação Multimídia. Embora pareça simples, sua atuação, com poderes delegados pela Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997, também conhecida como Lei Geral das Telecomunicações - LGT, especificamente aplicada à situação em tela, o item XI do Art. 19 da referida lei, *in verbis*:

“XI – expedir e extinguir autorização para prestação do serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções;”

confere-lhe competência para acompanhar e fiscalizar a implantação e execução do Projeto Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas.

No texto do Termo Aditivo encontram-se obrigações quantitativas conforme cronograma trimestral discriminando as quantidades trimestrais de escolas que devem ser conectadas até 31 de dezembro de 2010, tais dados encontram-se detalhados na tabela I, abaixo. Registre-se que existe uma obrigação detalhada para os primeiros 45 dias do projeto, tendo em vista que ela integra os totais do 2º trimestre de 2008 ela não foi citada, na intenção de evitar dúvidas por ocasião das totalizações.

Tabela I

Quantidade de Escolas a Serem Conectadas Trimestralmente

Autorizadas	Ano/Trim	1º trim	2º trim	3º trim	4º trim	Total
TELESP	2.008	(*)	549	1.558	1.558	3.665
	2.009	367	1.099	1.099	1.099	3.664
	2.010	184	549	549	549	1.831
Telemar	2.008	(*)	1.900	2.500	8.280	12.680
	2.009	1.900	3.200	3.200	4.380	12.680
	2.010	950	1.600	1.600	2.190	5.390
Br. Telecom	2.008	(*)	538	2.200	3.301	6.039
	2.009	301	1.209	3.020	1.510	6.040
	2.010	151	604	1.510	755	3.020
CTBC	2.008	(*)	78	78	78	234
	2.009	58	58	58	58	232
	2.010	58	58	58	58	232
Sercomtel	2.008	(*)	36	21	18	75
	2.009	31	29	8	4	72

(*)O projeto iniciou em 08 de abril de 2008, embora exista uma obrigação de conexão de escolas até 23/maio, ela não foi citada pois integra os totais para o 2º trimestre

Encontram-se listadas também as obrigações quanto à qualidade da conexão, de forma a assegurar uma conexão à internet que viabilize o desenvolvimento das mais variadas atividades de ensino, bem como padrões de atendimento e configurações necessárias para monitoramento remoto. Essa última determina que toda conexão deverá disponibilizar, a partir de 31 de agosto de 2008 IP fixo público e global, como já foi dito anteriormente. Quanto aos padrões de atendimento em chamadas de serviço, a tabela II sintetiza aqueles que já se encontram em acompanhamento, como tempo de atendimento a solicitação de reparos e tempo de atendimento na central de atendimento, entre outros e a tabela III aqueles que vigorarão a partir de 2010 após publicação de regulamento que contemple tais indicadores.

Tabela II

Indicadores de Qualidade em Acompanhamento e Fiscalização

INDICADORES	PARÂMETRO
Solicitação de Reparos	Quantidade até 100 km
	Atendimento até 24 horas
	até 48 horas
	após 48 horas
	Quantidade acima de 100 km
	Atendimento até 48 horas
	até 72 horas
	após 72 horas
Solicitação de Mudança de Endereço	Quantidade
	Atendimento até 30 dias
	até 60 dias acima de 60 dias
Tempo de Atendimento da Central de Atendimento	Quantidade de Chamadas
	até 1 minuto
	até 3 minutos acima de 3 minutos
Reclamações na Central de Atendimento	Quantidade
	Atendimento até 04 dias úteis
	até 06 dias úteis
Completamento de chamadas	Quantidade total de chamadas
	Completamento
	Não completadas
	Índice Percentual

Verifica-se na tabela acima que os dois primeiros indicadores dedicam-se a medir o tempo de atendimento às solicitações de reparo e mudança de endereço que porventura possam ocorrer. Já os três indicadores posteriores referem-se ao controle da qualidade do atendimento pela central, uma vez que todas as Autorizadas devem disponibilizar uma central de atendimento gratuito e exclusiva para o projeto.

Tabela III

Indicadores de Qualidade da Conexão	
Tempo Médio de Transmissão de Pacotes (Latência)	
Variação de Tempo Máximo entre Pacotes (Jitter)	
Perda de Pacotes	

Na tabela acima,

encontram-se indicadores técnicos que atestam a qualidade da conexão oferecida, e que deverão ser aferidos apenas a partir de janeiro de 2010, após aprovação de regulamentação que encontra-se em processo de elaboração pela Anatel.

4. Estágio Atual do Projeto

Os resultados atingidos, que são apresentados neste tópico, referem-se ao ano de 2008, conforme tabela abaixo.

Tabela IV

Evolução da Quantidade de Escolas Conectadas em 2008

Autorizadas		2008			Total	Realizado	%
		2º trim	3º trim	4º trim			
TELESP	Compromisso	549	1.558	1.558	3.665		69,52%
	Realizado	739	1.558	251		2.548	
Telemar	Compromisso	1.900	2.500	8.280	12.680		69,59%
	Realizado	2.106	2.494	4.224		8.824	
Br Telecom	Compromisso	538	2.200	3.301	6.039		100,33%
	Realizado	553	2.201	3.305		6.059	
CTBC	Compromisso	78	78	78	234		155,98%
	Realizado	154	157	54		365	
Sercomtel	Compromisso	36	21	18	75		86,67%
	Realizado	62	2	1		65	
Total do Compromisso		3.101	6.357	13.235	22.693		
Realizado		3.614	6.412	7.835	17.861		
%		116,5%	100,9%	59,2%	78,7%		

A tabela acima aponta para uma queda no resultado no último trimestre, o que comprometeu o resultado anual do projeto. Como foi exposto no tópico Riscos do Projeto, a sobreposição de projetos foi a principal causa que impediu a Telesp e a CTBC de cumprirem seus compromissos. No caso da Telemar a sobreposição, em algumas áreas, associada a período de férias de fim de ano, segundo alegação da autorizada comprometeram o resultado.

Para estes casos a Anatel instaurou Procedimentos para Apuração de Descumprimento de Obrigação, que por razões regimentais, são sigilosos até sua conclusão, se tornando público somente após transito em julgado. Por outro lado, em reunião realizada no início de 2009 com a presença de representantes do governo, das autorizadas e da agência, as autorizadas que não cumpriram os compromissos assumiram publicamente que até o fim do 1º trimestre de 2009, todo passivo seria atendido, juntamente com os compromissos do período.

A disponibilização do IP fixo público e global, segundo Termo Aditivo atualmente está disponível em todas as conexões das autorizadas Telemar Norte Leste S/A, Brasil Telecom S/A, Companhia de Telecomunicações do Brasil Central - CTBC e da Sercomtel Telecomunicações S/A. A Telecomunicações de São Paulo S/A – Telesp embora tenha disponibilizado IP fixo público e global em todas as conexões, ainda carece de ajustes para se enquadrar nas determinações previstas.

Segundo os relatórios mensais, as centrais de atendimento têm desempenhado satisfatoriamente a atribuição de atender e encaminhar a solução dentro dos limites de tempo estipulados. Outra área operacional das autorizadas que apresentou problemas, foi o setor de faturamento e cobrança que pontualmente, emitiu faturas de cobrança de instalação e em alguns casos fatura de serviços mensal. Segundo o Termo Aditivo isto poderia ser considerado uma infração grave, e por isso mesmo as providências foram tomadas imediatamente corrigindo tal distorção e evitando reincidência.

Os problemas de sobreposição de projetos tem sido tratados caso a caso e na sua maioria tem sido equacionado satisfatoriamente, viabilizando a instalação das conexões, embora com algum atraso, possibilitando assim, o atendimento dos cronogramas do projeto. Uma ressalva deve ser feita à situação que ocorre no Estado de São Paulo, onde a Telecomunicações de São Paulo S/A – Telesp está impedida de instalar as conexões nas Escolas Estaduais devido a existência naquele Estado do Intragov, um programa do Governo do Estado que mantém em rede todas as Secretarias Estaduais, Delegacias de Policias, Polícia Militar, Hospitais e demais órgãos, de forma que a FDE – Fundação para Desenvolvimento da Educação enviou determinação expressa às Escolas Estaduais para não aceitarem a conexão oferecida pelo projeto. Este é um problema ainda sem solução que está atrasando significativamente o cronograma de instalação da autorizada uma vez que as Escolas Estaduais representam mais de 55% do total de escolas a serem conectadas.

Conclusões

A avaliação da implantação do projeto, considerando a etapa de instalação das conexões permite registrar que os problemas de origem operacional têm força de impactar os resultados apenas temporariamente. A identificação precoce de tais problemas, evitando que tome proporções que poderiam comprometer os resultados esperados, deve-se em boa parte ao caráter técnico oferecido pela Agência Reguladora atestando que a atuação conjunta do Ministério da Educação, como órgão formulador das políticas públicas e a Agência Reguladora desempenhando o papel de fiscalizadora da correta aplicação das diretrizes, se traduz maior eficiência.

Outro aspecto que se evidencia a partir da análise da conjuntura, é que o risco político, ou seja, a interferência política criando impasses ou atrasando a solução destes é o principal risco a ser considerado num projeto que envolve atores das três esferas de governo, como o Projeto Banda Larga nas Escolas Públicas Urbanas. Deve-se registrar que há a necessidade de ater-se mais, durante a fase de elaboração, dos aspectos relativos a divulgação do projeto, quando ele envolve uma grande quantidade de atores e principalmente as distâncias continentais do Brasil.

Finalizando, é correto afirmar que os benefícios para a sociedade advindos do projeto, serão permanentes, uma vez a universalização do acesso a Internet para os estudantes da rede pública de ensino garantirá melhores condições de aprendizagem, favorecendo a futura inserção no mercado de trabalho e na sociedade de consumo.

4. Bibliografia

I – Ramalho, Pedro I. S. (Org.), “Regulação e Agências Reguladoras: Governança e Análise de Impacto Regulatório” Brasília: Anvisa, 2009

II – Lei Geral das Telecomunicações – Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1.997

III – COELHO, Ricardo C. “Relações entre orientação governamental, desenho e resultados de políticas públicas: o caso do Fundef” *in Res Pvblica* .Vol. V , Nº 1, pp. 123 a 146, 2006

IV – Termo Aditivo Nº 001/2008/SPV – Anatel a Termo PVSS/SPV Nº038/98 – Anatel disponível

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=211>

683 & último acesso em 18 de março de 2009.

V – Termo Aditivo N° 001/2008/SPV – Anatel a Termo PVSS/SPV N° 112/98-Anatel disponível

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=211681> &

último acesso em 18 de março de 2009.

VI – Termo Aditivo N° 001/2008/SPV – Anatel a Termo PVST/SPV N° 001/03-Anatel disponível

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=211680> & último acesso em 18 de março de 2009.

VII – Termo Aditivo N° 001/2008/SPV – Anatel a Termo PVSS/SPV N° 035/98-Anatel disponível

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=211679> &

último acesso em 18 de março de 2009.

VIII – Termo Aditivo N° 001/2008/SPV – Anatel a Termo PVST/SPV N° 095/06-Anatel disponível

<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=211684> & último acesso em 18 de março de 2009.