

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA E SOCIEDADE

EMANUEL LUIZ FLÔRES DA SILVA

**ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DA ARGENTINA E
DO BRASIL: CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA E O PAPEL DO ESTADO**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2020

EMANUEL LUIZ FLÔRES DA SILVA

ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DA ARGENTINA E DO BRASIL: CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA E O PAPEL DO ESTADO

Compared Analysis of Broadband Policies in Argentina and Brazil: Agenda-Setting and the Role of the State

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientador: Christian Luiz da Silva.

CURITIBA

2020



Esta licença permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original. É a licença mais flexível de todas as licenças disponíveis. É recomendada para maximizar a disseminação e uso dos materiais licenciados.



**Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Câmpus Curitiba**



EMANUEL LUIZ FLORES DA SILVA

**ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DA ARGENTINA E DO BRASIL:
CONFORMAÇÃO DA AGENDA DECISÓRIA E O PAPEL DO ESTADO.**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
Área de concentração: Tecnologia E Sociedade.

Data de aprovação: 11 de Dezembro de 2020

Prof Christian Luiz Da Silva, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Carolina Bagattolli, Doutorado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Prof Silvestre Labiak Junior, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 11/12/2020.

Ao Rafael, dedico este trabalho
bem como todas as outras iniciativas de pesquisa
enquanto eu viver

AGRADECIMENTOS

Vivi a injustiça do cárcere do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a deposição da Presidenta Dilma Rousseff, num dos piores períodos da história brasileira.

Entre esses dois atos da mais absoluta covardia, perdi o Rafa de maneira repentina e irreparável, numa morte prematura que marcou a minha vida e tudo o que escrevi desde então.

Atravessei a Pandemia da COVID-19 temendo mais mortes repentinas e irreparáveis, num país que enterrou mais de 250 mil pessoas, até a data em que escrevo esse pequeno texto, por inação estatal e delírio do governante máximo dessa nação.

Mais de 20 Instituições Federais de Ensino seguem sendo desrespeitadas, humilhadas, maltratadas e desprezadas pelo governo de extrema direita que ocupou o Brasil e lançou nossa população no obscurantismo. Dentre as Instituições supracitadas, a minha *alma mater* sangra num processo danoso de intervenção do governo federal em sua democracia, o que custou a meu amigo, o Reitor Maurício Gariba Júnior, nove meses de afastamento do cargo para o qual foi legitimamente eleito (num processo que ainda não se encerrou).

A partir dessas considerações iniciais, quero agradecer ao Rafa, ao Presidente Lula, a Presidenta Dilma e ao Reitor Gariba pela disposição de lutar (contra a doença, contra a fome, contra a misoginia e contra o autoritarismo). A luta de cada um de vocês me inspirou na vida. Sou melhor, como ser humano, por tê-los conhecido em sua plenitude.

Agradeço a Simone pela coragem de ser superior. Pela coragem de viver valores acima dos que vemos sendo cultivados no mundo que nos cerca. Essa dissertação é mais uma etapa da minha formação que devo a ela, mulher que me inspirou e me motivou a ser melhor (ainda não tão bom quando eu próprio gostaria, mas cada vez mais próximo de um caminho honesto com a minha essência).

Agradeço aos meus amigos Ana Lúcia e Filipe (Lipe), por existirem no cotidiano da minha vida bagunçada, e por me ajudarem a organizar as ideias, as metas e por lutarem ao meu lado por um mundo mais justo e igualitário (*Viva la Revolución!*).

Agradeço as minhas amigas Andréa e Letícia pela hombridade, pela força e pela beleza com que carregam, lindamente, a condição de terem nascido mulheres, num mundo marcado pela exclusão feminina.

Aos meus amigos Aloísio (Alú), Beatriz (Bia), Conceição, Diogo, Evandro, Flávia, Giovani (Gio), Larentes, Olaine e a tantos outros queridos parceiros do IFSC, a minha gratidão por fazer o mundo valer a pena. Vocês constroem a Educação que eu gostaria que meus filhos herdassem.

A minha amiga Elenira, eu AGRADEÇO por existir nesse mundo. A tua luta, a luta dos teus pais, imanta o nosso povo de disposição para transformar essa Sociedade, em busca da equidade entre todos nós.

Aos meus Orientadores, Christian Luiz da Silva e Carolina Bagattolli, só gratidão não bastaria. Recebi a responsabilidade única de ter pai e mãe na Academia (nessa aventura de cursar dois Mestrados simultâneos). Essa aventura se transformou em benção. Encontrei em dois seres humanos, da maior nobreza e delicadeza, a juventude dos meus próprios pais à época do meu nascimento. Sou devedor e, sem sombra de dúvidas, nada merecedor de toda a gentileza que tiveram comigo. Fui acolhido por essa dupla que desejo levar, comigo, para a vida.

Aos meus pais, a minha avó, aos meus irmãos (carnais e espirituais), ao Caboclo Estrela do Mar e ao Caboclo Cobra Coral, a minha devoção e o meu amor... E à Deus tudo o que tenho, grato, principalmente, pela segurança que me deu ao nunca largar minha mão.

Aos meus Professores, tanto da UFPR quanto da UTFPR: Domingos, Dora, Fabiano, Fuck, José Ricardo, Labiak, Lindamir, Maria Sara, Mário, Nilson Garcia, Nilson de Paula, Noela e Shima, por tudo que me proporcionaram ao longo de mais de 12 disciplinas, por terem feito parte das minhas bancas de qualificação (Fuck e Labiak) e por doarem seu conhecimento a um jovem que ainda busca seu lugar no mundo.

E aos tantos amigos do PPPP-UFPR, do PPGTE-UTFPR e de Curitiba todinha: Ana Paula, Ariane, Eliane Basílio e Marcelo, Eduardo, Magna, Mara, Nicole Luy, Rael, Renata, Rosângela, Susimara e Társia, por terem me ajudado, de diferentes formas, nos piores momentos. Em especial à Ana Paula, à Eliane e ao Marcelo, e também à Rosângela, por terem me recebido em suas casas, me ajudado num dos períodos mais críticos da minha existência e terem se preocupado comigo, de alguma forma, assim como Ariane, Nicole Luy, Tilli e Renata, que me OUVIRAM nos ciclos em que a realidade era austera demais para eu me manter calado. Por fim, na parte técnica desta dissertação, agradeço ao meu irmão André e a minha irmã Simone pela revisão criteriosa.

Mais uma vez, assim como nos agradecimentos na dissertação da UFPR, tudo o que vai passando pela cabeça vai caindo no papel, e sigo na confiança de que o coração se lembre de agradecer a todos que participaram dessa longa jornada.

E aos seres humanos que eu tenho desprezo, não se preocupem... Não esquecerei de vocês. Espero que encontrem algum brilho interior, algum mínimo talento no qual possam se agarrar para mudar de vida e rumar outra estrada. Mas se não for possível, sigam sendo exemplo do que não serei jamais, pois escolhi viver acima da ausência total de compaixão.

Tudo isso dito, afirmo que não foi fácil atravessar essa jornada e que esses acontecimentos marcaram a minha trajetória pela Academia Brasileira. Me enchi de indignação ao me deparar com a ausência de investimentos na nossa Ciência, com a ausência de Democracia nos espaços coletivos que tentamos, debilmente, reconstruir. Conheci gente da mais alta categoria convivendo, nos mesmos recintos, com seres humanos abjetos. Nossa tarefa de transformar o Brasil e a Universidade é digna de Hércules.

Contudo, não abandonei a esperança.

Sou um intelectual que tem saudade de outro tempo...

Sou um intelectual que tem saudade de tudo o que poderia ainda ser feito...

Mas sou, acima de tudo, um intelectual que não PARA.

Emanuel Luiz Flores da Silva

Florianópolis, 09 de março de 2021

“Qualquer dia, amigo, a gente vai se encontrar” (Milton Nascimento)

RESUMO

SILVA, Emanuel Luiz Flôres da. **Análise Comparada das Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil: Conformação da Agenda Decisória e o Papel do Estado.** 2020. 176 f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia e Sociedade) - Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

A pesquisa apresentada nesta produção dissertativa toma por foco o papel do Estado na construção da Sociedade da Informação a partir da análise comparada das políticas de banda larga firmadas na Argentina e no Brasil, entre 2008 e 2010. Para efetivação desta análise, a concepção da natureza dos Estados Latino-americanos – em suas relações de dependência estrutural e estruturante – é posta em evidencia bem como a concepção da natureza da Internet como artefato tecnopolítico – em sua dimensão social construtivista, segundo a elaboração de uma análise sociotécnica da Arpanet (primeira rede de comutação de pacotes desenvolvida, nos Estados Unidos, nos primórdios de 1960) – dando estofos para a investigação subsequente (do teor das políticas de banda larga dos dois países analisados) sem ignorar que as condicionantes da estrutura estatal e da tecnologia são indispensáveis para a compreensão das políticas públicas que se conformam nos Estados Latino-americanos. Na etapa final da Pesquisa, a análise de políticas públicas de banda larga e a análise comparada dos casos selecionados (Argentina e Brasil), lançando mão do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework - MSF*) e do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design - MSDD*) dão condições metodológicas para se expor as ações adotadas pelos Estados dos países latino-americanos aqui avaliados, em especial no momento da conformação da agenda governamental, antes mesmo que a política pública tenha sido, efetivamente, implantada, e as consonâncias e dissonâncias dessas ações estatais, caracterizando a função desempenhada pelo Estado na disseminação do acesso às tecnologias da informação e comunicação.

Palavras-chave: Análise Comparada. Análise de Políticas Públicas. Análise Sociotécnica da Internet. Teorias do Estado na América Latina.

ABSTRACT

SILVA, Emanuel Luiz Flôres da. **Compared Analysis of Broadband Policies in Argentina and Brazil: Agenda-Setting and the Role of the State.** 2020, 176 f. Dissertation (MS in Technology and Society) - Postgraduate Program in Technology and Society, Federal Technological University of Paraná, Curitiba, 2020.

The research presented in this dissertation focuses on the role of the State in building the Information Society from the comparative analysis of broadband policies established in Argentina and Brazil, between 2008 and 2010. For the realization of this analysis, the conception of the nature of the Latin American States - in their relations of structural and structuring dependence - is highlighted as well as the conception of the nature of the Internet as a technopolitical artifact - in its constructivist social dimension, according to the elaboration of a sociotechnical analysis of Arpanet (first packet switching network developed in the United States in the early 1960s) - providing padding for subsequent research (on the broadband policy content of the two countries analyzed) without ignoring that the conditions of the state apparatus and technology are indispensable for understanding the public policies that conform to the Latin American states. In the final stage of the research, the broadband public policy analysis and the comparative analysis of the selected cases (Argentina and Brazil), using the Multiple Streams Framework (MSF) and the Most Similar Systems Design (MSSD) give methodological conditions to expose the actions taken by the states of the Latin American countries evaluated here, especially when the government agenda is being shaped, even before public policy has effectively been implemented, and the consonances and dissonances of these state actions, characterizing the role played by the state in the dissemination of access to information and communication technologies.

Keywords: Comparative Analysis. Public Policy Analysis. Internet Sociotechnical Analysis. State Theories in Latin America.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	84
QUADRO 2 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	85
QUADRO 3 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	87
QUADRO 4 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	88
QUADRO 5 – <i>FEEDBACKS</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	89
QUADRO 6 – <i>FEEDBACKS</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	90
QUADRO 7 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	108
QUADRO 8 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	108
QUADRO 9 – VALORES ENVOLVIDOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	109
QUADRO 10 – VALORES ENVOLVIDOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	111
QUADRO 11 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	112
QUADRO 12 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	113
QUADRO 13 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	131
QUADRO 14 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	132
QUADRO 15 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	133
QUADRO 16 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	135
QUADRO 17 – <i>TURNOVER</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA	136
QUADRO 18 – <i>TURNOVER</i> DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA	137
QUADRO 19 – ABORDAGEM MSSD NA COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DA ARGENTINA E DO BRASIL	159

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES VERSUS DESIGN DE SISTEMAS MAIS DIFERENTES.....	83
---------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE SIGLAS

- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
- ARPANET – *Advanced Research Projects Agency Network* (Rede da Agência para Projetos de Pesquisa Avançada)
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CEPTRO.BR – Centro de Estudos e Pesquisas em Tecnologia de Redes e Operações no Brasil
- CERT.BR – Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil
- CETIC.BR – Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação no Brasil
- CEWEB.BR – Centro de Estudos sobre Tecnologias Web no Brasil
- DWDM – *Dense Wavelength Division Multiplexing* (Multiplexação por Divisão de Comprimento de Onda)
- FIFA – *Fédération Internationale de Football Association*
- G7 – Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDC Brasil - *International Data Corporation no Brasil*
- IDG – *International Data Group*
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MiniCom – Ministério das Comunicações
- MSF – *Multiple Streams Framework* (Modelo de Múltiplos Fluxos)
- MDSD – *Most Different Systems Design* (Design de Sistemas Mais Diferentes)
- MSSD – *Most Similar Systems Design* (Design de Sistemas Mais Similares)
- NIC.BR – Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PIB – Produto Interno Bruto
- PNBL – Programa Nacional de Banda Larga do Brasil
- RNP – Rede Nacional de Pesquisa
- SDH – *Synchronous Digital Hierarchy* (Hierarquia Digital Síncrona)
- TELEBRÁS – Telecomunicações Brasileiras S.A.
- TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	TEMA DE PESQUISA	21
1.2	TEMÁTICAS DE PESQUISA	21
1.3	PROBLEMA DE PESQUISA	21
1.4	PROBLEMÁTICA DE PESQUISA	21
1.5	OBJETIVOS DA PESQUISA	22
1.5.1	Objetivo Geral	22
1.5.2	Objetivos Específicos	22
1.6	JUSTIFICATIVA	22
1.7	EMBASAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO	25
1.8	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	30
2	OS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E AS SOBERANIAS FRACAS	32
2.1	Introdução do Capítulo	32
2.2	Bibliometria e Revisão Sistemática	33
2.3	Os Estados Latino-americanos e as Soberanias Fracas – A inação estatal periférica a partir da dialética da dependência	35
2.4	A Dependência Latino-Americana	37
2.5	O Estado Brasileiro	40
2.6	A Privatização do Setor de Telecomunicações	43
2.7	Conclusão do Capítulo	52
3	UMA ANÁLISE SOCIOTÉCNICA DA INTERNET	54
3.1	Introdução do Capítulo	54
3.2	Bibliometria e Revisão Sistemática	55
3.3	Uma Análise Sociotécnica da Internet – A tomada de decisão técnica a partir da micro e geopolítica dos artefatos tecnológicos	56
3.4	Conclusão do Capítulo	73
4	ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DA ARGENTINA E DO BRASIL	75
4.1	Introdução do Capítulo	75
4.2	O Modelo de Múltiplos Fluxos (<i>Multiple Streams Framework</i> – MSF)	75
4.3	A Abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (<i>Most Similar Systems Design</i>)	80
4.4	O Fluxo do Problema nas Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil	83
4.5	O Fluxo das Alternativas nas Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil	107

4.6	O Fluxo da Política nas Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil	130
4.7	A acoplagem dos fluxos, a janela de oportunidade e a comparação MSSD	156
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
	REFERÊNCIAS	167

1 INTRODUÇÃO

O último milênio encerrou-se rompendo paradigmas que instauraram a Sociedade, em definitivo, na atual Era da Informação. Os meios de comunicação transitaram das vias terrestres, compostas de estradas e trilhos, para as mais rápidas redes de dados em que a informação, agora codificada, possui seu próprio meio dedicado.

O prelúdio da telemática é comparado à revolução gerada pela edificação da Imprensa de Gutenberg e do Telégrafo de Samuel Morse, e da mesma forma que a chegada dos tipos móveis permitiram o registro não mais interrompido da informação, a atual velocidade da transmissão somente foi possível quando esta se desvinculou dos meios de transporte, e é nesse momento, pela união entre a informática e as telecomunicações, que “as ideias ganham velocidade” (SILVEIRA, 2003; SILVA, 2010).

Conforme indigita Cebrián (1999, p. 13): “estamos presenciando os primeiros e turbulentos dias de uma revolução tão importante quanto qualquer outra na história”. São novos meios de comunicação que se mostram sobrepujando todas as revoluções anteriores no que se refere à mudança na vida social e econômica. São as denominadas “autoestradas da informação e seu arquétipo, a Internet, que estão possibilitando o advento de uma nova economia baseada numa rede de inteligência humana” (id.) (SILVA, 2010).

As interações sociais, entre pessoas espalhadas em diferentes pontos do Planeta, o capital financeiro, as cadeias produtivas e o conhecimento estão permanentemente lotados nas redes de comunicação intercontinentais, com suas bases de dados descentralizadas e suas múltiplas conexões que tornam toda a informação pulverizada e ao mesmo tempo disponível para rápidas consolidações em um ponto exclusivo. Se o mercado de trabalho, meios de produção e o próprio Estado se tornam, a cada dia, mais dependentes dos meios de comunicação, é inevitável imaginar que esta relação de dependência extravase e compreenda os indivíduos, no desempenho de suas funções profissionais e no exercício de suas cidadanias (SILVEIRA, 2003; CEBRIÁN, 1999).

Se, por um lado, as potencialidades dos recursos informacionais e telemáticos ampliam as interações, de todas as ordens, e promulgam a disseminação do conhecimento, por outro lado, a infoexclusão, a inacessibilidade e a marginalidade informacional atrofiam as experiências e trocas do indivíduo e mortificam sua cidadania.

Na perspectiva da equidade de direitos (em conformidade com a Resolução L.20 da ONU, que declara a Internet como um direito fundamental ao ser humano, e com a Cúpula

Mundial sobre a Sociedade da Informação - realizada em Genebra-2003 e Túnis-2005 - que estabelece diretrizes para a construção desta nova sociedade em rede) o Brasil inicia, em 2005, suas primeiras discussões sobre políticas públicas para inclusão digital. Assim, a partir deste inaugural momento, com diversas iniciativas articuladas, em 2009, a primeira equipe interministerial é formada com o objetivo de conceber Um Plano Nacional para Banda Larga (no ano seguinte alterado para Programa Nacional de Banda Larga) capaz de massificar o acesso, da população brasileira, à Internet de alta velocidade.

A construção do caminho para superar o abismo social que divide a sociedade brasileira é o grande objetivo do Programa Nacional de Banda Larga. A inclusão social possui hoje uma nova e importante dimensão: a inclusão digital. A estratificação social e o acúmulo de riqueza cada vez se dão mais em função da capacidade de acessar, produzir e circular o conhecimento. A inclusão digital é uma questão de cidadania: um novo direito em si e um meio para assegurar outros direitos à população. (Programa Nacional de Banda Larga, 2010, p. 6).

Suscitando conceitos como: abismo social, inclusão social, inclusão digital, conhecimento e cidadania, o Programa Nacional de Banda Larga inicia sua argumentação teórica rumo à apresentação de um conjunto de políticas públicas de incentivo a difusão do acesso à Internet (BRASIL, 2010).

Nas páginas que seguem essa introdução, o Programa retrata o desafio elencado pela Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação a todos os países, nos próximos anos:

[A] construção de uma “Sociedade da Informação” centrada na integração dos indivíduos e orientada para o desenvolvimento, em que todos possam consultar, criar e compartilhar a informação e o conhecimento. (Programa Nacional de Banda Larga, 2010, p. 6).

Em vias de possibilitar a construção dessa Sociedade da Informação, o Governo Federal inicia discussões para propor que a inclusão digital garanta, no Brasil:

[...] que os cidadãos e instituições disponham de meios e capacitação para acessar, utilizar, produzir e distribuir informações e conhecimento, por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), de forma que possam participar de maneira efetiva e crítica da sociedade da informação. (Programa Nacional de Banda Larga, 2010, p. 6).

Não obstante, embora com texto centrado na urgência de amadurecimento nas discussões de inclusão digital, o estabelecimento do Programa Nacional de Banda Larga como uma política pública de coalizão programática (em que diversas iniciativas seccionadas em diferentes pastas seriam unificadas em um único programa de ações, evitando assim que

sobreposições ocorressem) e em que o Estado, em parceria com a iniciativa privada, atuaria de forma intensificada, possuía outro grande e importante horizonte: a Copa do Mundo de Futebol, que se realizou, no Brasil, em 2014 (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Neste âmbito, de atendimento da Copa do Mundo de Futebol, ainda que o Programa Nacional de Banda Larga, retoricamente, evidencie a importância do acesso à informação e da capacitação dos indivíduos no uso das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação, apresenta, em suas metas, iniciativas que dizem mais respeito à ampliação da infraestrutura de telecomunicações no Brasil do que em desdobramentos de ações na última milha, no essencial atendimento da população ‘desconectada’ (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

E com este viés fortemente alicerçado na necessidade de ampliação da infraestrutura de telecomunicações, tem as iniciativas de inclusão digital de última milha mais uma vez pulverizadas (nos anos que sucederam seu lançamento), não consolidando o tão desejado programa de ações de inclusão digital unificada (BRASIL, 2010).

O reconhecimento desta não consolidação fez-se tão presente que o Governo Federal iniciou, em 2015, quase 10 anos após as primeiras discussões sobre o tema ganharem força em Brasília, uma agenda de oficinas com intuito de criar um Programa Nacional de Inclusão Digital (aos moldes do Programa Nacional de Banda Larga) que, desta vez, imprimisse foco nas iniciativas mais próximas aos cidadãos e não contemplasse somente as iniciativas de ampliação da malha de telecomunicações, que, embora indispensáveis, não garantem a completude dos atendimentos em inclusão digital e nem proporcionam o real acesso à população. Essa política pública acabou nominada e lançada, em 2018, sob o título de Programa Internet para Todos, que assumia a inclusão digital como dimensão principal do programa em relação a modernização da infraestrutura de telecomunicações, preconizada pelo Programa Nacional de Banda Larga (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Numa pré-avaliação, dos documentos estudados para composição da presente Dissertação, fica patente que o Programa Nacional de Banda Larga foi construído tendo em evidência uma forte relação entre o Estado e a Iniciativa Privada (em especial, das Empresas de Telecomunicações) com intuito de garantir maior capilaridade da malha de telecomunicações, principalmente nas 12 cidades que receberam a Copa do Mundo de 2014 (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Esta relação, Estado-Mercado, estabeleceu-se na fase de implementação do Programa Nacional de Banda Larga, tendo em vista que na fase decisória as perspectivas eram de maior

participação estatal em relação a participação privada, e se, na massificação do acesso à infraestrutura nos grandes centros, contribuíram significativamente para melhorias e modernizações da malha de telecomunicações nessas 12 áreas de alta densidade populacional, nas regiões de menor densidade populacional e de maior distância dos grandes centros, a infraestrutura manteve-se precária (preconizando coberturas que visavam atender apenas aos requisitos legais estabelecidos pelo, então, Ministério das Comunicações e pela ANATEL), e as iniciativas de última milha (que garantem a real inclusão digital, tão necessária) sequer foram compreendidas nesses grandes projetos, mantendo os municípios com menos de 50 mil habitantes estagnados e distantes da urgente inserção na Sociedade da Informação (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Contudo, outras experiências vivenciadas por países latino-americanos, com realidades geopolíticas, sociais e relacionais similares a brasileira, apresentam-se como um segundo passo, para a compreensão de que estrutura estatal dispomos, como nação, para formulação de políticas públicas (em especial as políticas setoriais que envolvem, diretamente, a transferência tecnológica) e qual o nível de autonomia na conformação dessas agendas políticas ou até que ponto as interferências externas são capazes de conduzir a política interna para caminhos decisórios antagônicos ao interesse pátrio.

Nessa conjuntura, a Argentina converte-se num estudo de caso provocativo e instigante, pois formulou políticas de banda larga praticamente na mesma janela temporal que o Brasil, participando das mesmas entidades internacionais de manifesto interesse pela inclusão e massificação do acesso à Internet, estando na dianteira dos mesmos processos de privatização do setor de telecomunicações e de ingerência de grandes corporações globais na aquisição e administração das estruturas, antes estatais, de comunicação, defrontando-se com questões parecidas a respeito de como levar, a grandes populações pulverizadas num território gigantesco, acesso de qualidade a preço compatível com a realidade socioeconômica de seus cidadãos (ARGENTINA, 2010).

Essas inquietações expostas ao longo desta introdução, desdobrar-se-ão em inquirições, ao longo do texto dissertativo aqui proposto, buscando, por meio de estudos dos diferentes Planos Nacionais de Banda Larga e dos diferentes Estados-Nação, indicativos/respostas da forma como modelos se reproduzem, nas mais variegadas (e presumidas) ‘particularidades’ e, a partir da análise comparada, a identificação dos pontos em que as distâncias se mostram mais claras e delineadas, em relação ao amplo conjunto de

interferências externas sofridas pelos países selecionados para o recorte investigativo, neste Trabalho.

1.1 TEMA DE PESQUISA

Análise comparada da conformação da agenda decisória nas políticas de banda larga da Argentina e do Brasil, entre 2008 e 2010, e o papel do Estado.

1.2 TEMÁTICAS DE PESQUISA

Estados Latino-americanos; Sociotecnia da Internet; Políticas Públicas no contexto de Ciência, Tecnologia e Sociedade; Análise da Agenda Decisória em Políticas Públicas; Análise Comparada de Políticas de Banda Larga; Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF); Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD); Papel do Estado na Conformação da Agenda Decisória

1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

Qual o papel desempenhado pelo Estado na construção da Sociedade da Informação, a partir da análise comparada das agendas decisórias nas políticas públicas de banda larga implementadas na Argentina e no Brasil, entre 2008 e 2010, e como a ação deste agente tem corroborado para massificação do acesso à informação nestes países?

1.4 PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

Qual a importância da ação pública do Estado Brasileiro na disseminação do acesso à Internet, a partir da condução de políticas públicas de banda larga, e como a rede de atores atuante no caso brasileiro pode ser posta em comparação com as redes de atores construídas em outros Estados Latino-americanos (no que tange o desenho e a execução de programas nacionais de banda larga).

Estes são os complexos questionamentos sobre os quais a presente Dissertação pretende se dedicar, a partir do aprofundamento em artigos, textos/livros, dissertações, teses, documentos disponíveis à consulta pública e pesquisas publicadas por demais entidades de saber científico.

Por fim, após a organização de todo o material necessário, temos, na apresentação de hipóteses fundamentadas nos mais variados dados, um trabalho que condensa a análise

comparada das agendas decisórias nas políticas de banda larga implementadas no Brasil e na Argentina (nos desdobramentos de programas e ações governamentais) – como dois dos principais Estados Latino Americanos em relação a importância econômica e contingente populacional – e o papel que estes Estados desempenharam, entre 2008 e 2010, no processo de transformação que distancia a população mundial (em diferentes níveis), cada vez mais, da Sociedade Industrial, posicionando cada indivíduo, de forma definitiva (e também em diferentes níveis), na atual Sociedade da Informação.

1.5 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.5.1 Objetivo Geral

Identificar o papel do Estado na construção da Sociedade da Informação, a partir da análise comparada da agenda decisória presente nas políticas públicas de banda larga implementadas, a partir de 2010, em duas das maiores nações da América Latina (Argentina e Brasil).

1.5.2 Objetivos Específicos

- a) Teorizar os Estados Latino-americanos selecionados, para o recorte da presente Pesquisa, a partir dos conceitos de Soberania Fraca e Dependência Latino-americana.
- b) Efetuar uma análise sociotécnica da Internet a partir de textos e excertos de pesquisadores que participaram, ativamente, da construção da primeira rede de comutação de pacotes, nominada de Arpanet, além de autores complementares, que discutem o desenrolar histórico-social da criação deste artefato tecnológico de comunicação em massa.
- c) Executar uma Análise Comparada da Agenda Decisória contida nas Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil, a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework – MSF*) e da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design – MSSD*)

1.6 JUSTIFICATIVA

As razões que motivam esta Pesquisa, na perspectiva do autor deste Trabalho, advêm da experiência profissional como Consultor em Tecnologia da Informação e Comunicação atuando (na Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC) no atendimento de Estados e Municípios, em Consultorias para Projetos de Cidades Digitais, e das pesquisas

realizadas sobre o tema ao longo da formação em Sistemas de Telecomunicações e em Engenharia de Telecomunicações (realizadas no Instituto Federal de Santa Catarina - IFSC).

Durante o exercício laboral na FIESC, era patente que Municípios ocupavam posição passiva diante das Políticas Públicas de Banda Larga, de Inclusão Digital e de Governo Eletrônico, quando muito absorvendo, imediatamente, recursos de telecomunicações e tecnologias da informação e comunicação que eram modelados e/ou contratados nas esferas mais altas da gestão pública (Governo Federal), não havendo espaço para que os municípios usufruíssem de relativa autonomia.

Por outro lado, no exercício acadêmico no IFSC, as poucas pesquisas subsidiadas pelo Governo Federal eram de extrema dificuldade burocrática, na interação entre Universidades e Ministério das Comunicações, onde as Instituições de Ensino Superior pecavam em prazos e em cumprimento dos ritos exigidos pelo orbe ministerial, e os Ministérios pecavam pela descontinuidade de políticas e não cumprimento de repasses orçamentários necessários para viabilização dos projetos.

Em busca de compreender melhor o papel que Estado, Mercado e Universidade ocupam na formulação de políticas públicas de massificação do acesso à informação (que transpassam o acesso aos recursos, a capacidade de utilizar os recursos e os serviços públicos que podem ser ofertados a partir destes recursos), pesquisas de foro privado, orientadas à identificação das práticas adotadas nas sete maiores economias do mundo (G7), evidenciaram, por exemplo, que os países pertencentes à União Européia (que detém quatro das sete maiores economias globais) incluem a Universidade e a parceria público-privada desde a gênese de boa parte de seus projetos ligados aos setores de telecomunicações e de tecnologia da informação e comunicação, mostrando a sinergia entre diferentes atores na formulação de políticas públicas de banda larga, inclusão digital e governo eletrônico.

Esses elementos serviram – simultaneamente à produção desta Dissertação – como linha de base teórica para a produção de outra Dissertação, ligada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, em que, tal qual a análise comparada de políticas de banda larga em duas das maiores economias Latino-americanas proposta neste Trabalho, debruçou-se em enunciar, também de forma comparativa, as políticas de banda larga implementadas no Brasil e nos Estados Unidos, entre 2008 e 2010, tendo, neste caso, o ator Universidade como centro da discussão – diferente deste Trabalho, que coloca ênfase no papel do Estado (SILVA, 2020).

Nesse horizonte, estudar as relações entre construção, implementação e avaliação de

políticas públicas de banda larga, inclusão digital e governo eletrônico por parte do Estado, da Universidade e do Mercado transformou-se em objeto de profundo interesse do pesquisador proponente desta Dissertação.

A triangulação entre estes três diferentes atores (Estado, Universidade e Mercado) foi iniciada com a produção da Dissertação em Tecnologia e Sociedade/UTFPR (que põe luz sobre o papel do Estado) e com a produção da Dissertação em Políticas Públicas/UFPR (que põe luz sobre o papel da Universidade), legando ao Doutorado, numa futura pesquisa, a possibilidade de se discutir o papel que o Mercado assume ante à formulação de políticas públicas de massificação do acesso à informação (tendo na experiência pregressa, das duas dissertações supracitadas, subsídios para correlacionar soberanias fortes e fracas e o papel que as empresas desempenham não só na formulação e implementação de políticas, mas também na própria influência para que estes Estados-Nação se mantenham, ou não, em posição dominante ou subalterna).

Por seu turno, a Pesquisa aqui exposta, tem relação nevrálgica com o Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade/UTFPR pois – diferente da pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFPR – ressalta os elementos sociotécnicos presentes nas tomadas de decisão de um Estado-Nação na adesão de uma tecnologia que, ao cabo, transformasse em córtex da própria política pública posta em curso, encarando a Internet, em sua condição de artefato tecnológico, como instrumento tecnopolítico produzido em outra nação (do hegemom econômico) e incorporada pelas nações periféricas em constantes ciclos de domínio e dependência (que também trespasam o domínio tecnológico).

Compondo a essência da investigação, conduzida entre uma motivação pessoal e uma necessidade social, a metodologia imaginada para construção desta Dissertação colaciona a análise de políticas públicas e a análise sociotécnica da Internet, tomando por ponto de partida outra realidade sociocultural (como a da Argentina, que assume protagonismo, ao lado do Brasil, por sua relevância econômica para o Continente Americano e por seu expressivo contingente populacional, além de características similares às do Estado Brasileiro, que serão investigadas e expostas ao longo do Trabalho aqui proposto) com objetivo de se avaliar em quais aspectos determinadas ações políticas obtiveram êxito e de que maneira o Brasil pode aprender com estes casos (de países que pactuam de semelhanças e dessemelhanças, e que necessitam de olhar criterioso para serem avaliados).

1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

A presente seção apresentará, em linhas gerais, os métodos de pesquisa, de análise de políticas públicas e de análise comparada que serão adotados nesta Investigação, amparados nos procedimentos de Análise Documental e Bibliográfica (descritos por Uwe Flick na obra: *Introdução à Pesquisa Qualitativa*), no Modelo de Múltiplos Fluxos (descrito por Jonh Kingdon na obra: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*) e na adaptação do Modelo de Múltiplos Fluxos (descrito por Nikolaos Zahariadis na obra: *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*), além da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (fundamentada no Método da Diferença, de John Stuart Mill, descrito na obra: *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva*).

Nesta seção, é importante destacar ainda que boa parte do arsenal técnico-teórico básico utilizado na análise de políticas públicas se consolidou a partir da aplicação de métodos de pesquisa qualitativa, sendo que autores como Jonh Kingdon e Nikolaos Zahariadis atribuem aos procedimentos de Análise Documental e Entrevista com *policymakers* (tomadores de decisão dentro do aparelho estatal e que ocupam altos cargos na estrutura organizacional) a formulação de seus próprios métodos analíticos, sendo que nos mais variados trabalhos que se empenham em estudar profundamente políticas públicas, esse grupo de autores (Uwe Flick, Jonh Kingdon e Nikolaos Zahariadis) são, recorrentemente, assumidos, dada a aderência epistemológica de suas produções acadêmicas.

- A importância da Análise Documental na Metodologia da Pesquisa e na Análise de Políticas Públicas (observações à luz de Uwe Flick e John Kingdon).

O *corpus* da Pesquisa em curso, contará, nevrálgicamente, com a utilização de documentos para a investigação e futuras considerações a respeito do problema identificado. As categorias de documentos utilizados vão de documentos governamentais disponíveis à consulta pública (do Brasil e da Argentina), passando por documentos de Institutos de Pesquisa (nacionais e internacionais) até os documentos produzidos a partir da pesquisa de outros cientistas (como dissertações, teses e artigos) e de obras lançadas por grandes intelectuais de reconhecimento internacional.

O Estado e seu papel, em referência genérica, no título da Dissertação, receberá restrição analítica ao serem explorados documentos oriundos de duas das maiores economias da América Latina (grupo liderado pelo Brasil, tendo a Argentina na quarta posição, atrás

apenas do México e da Venezuela) postos em perspectiva comparada, buscando-se compreender como cada Estado atua na construção da Sociedade da Informação, fazendo uso das políticas públicas como instrumentos de modificação de realidades.

A ideologia neoliberal, delineada por Partidos Políticos, Instituições Econômicas e diversos outros agentes sociais tem, ano a ano, defendido a importância da redução e inação do Estado ante à economia e o progresso tecnológico, induzindo a Sociedade Civil a defender um Estado microscópico, dono de pouca autonomia e tempestividade. No entanto, muitas obras de grandes intelectuais, que se dedicam a Teorias do Estado, ao Institucionalismo Histórico e a Políticas Públicas Setoriais, têm elucidado e provado, numa contracorrente ao discurso neoliberal, que as maiores economias do mundo sempre estiveram dotadas de Estados excessivamente intervencionistas, garantindo competitividade e vantagens em relação a outras economias globalizadas (POLANYI, 1980).

Na esteira desse contradiscurso, autores do Construtivismo Social comporão o embasamento teórico, em consonância com os autores de Teorias do Estado, Análise de Políticas Públicas e de Análise Comparada, buscando, a partir de um estudo multidisciplinar, respostas para o papel que o Estado desempenhou e desempenhará na evolução das redes informacionais, mundo afora.

Não cabe, neste espaço, a citação de todos os autores e documentos que darão suporte a esse Trabalho, mas sim a reflexão de como esses documentos poderão ser utilizados, sua procedência, tratamento, credibilidade, confiança científica e respeito diante da comunidade acadêmica para que a Dissertação produza, a partir dos métodos e práticas formalizadas nas Ciências Sociais, contribuição crível e passível de rigor epistemológico.

Nesse horizonte, é inimaginável abordar o presente tema sem que o Brasil – lócus da Pesquisa e País de onde autor e orientador são oriundos – tome centralidade na análise. O Brasil será o grande Estado a se interpretar, a partir de comparações advindas de outras regiões do Continente Americano, respeitando, contudo, suas especificidades e as características das quais, sob nenhuma hipótese, se possa desprezar compulsoriamente (já que trataremos de tecnologias e de políticas desenvolvidas em Estados distintos, ainda que partilhem de situações análogas de dependência).

No Brasil, o Um Plano Nacional para Banda Larga (2009), o Programa Nacional de Banda Larga (2010), a Avaliação de Políticas Públicas do Programa Nacional de Banda Larga do Senado Federal (2014) e outras políticas públicas marginais que tangenciam o tema da massificação do acesso à informação, serão utilizados, cabendo aqui destacar que todos os

documentos foram produzidos pelo Estado Brasileiro, sendo alguns deles construídos no Executivo (pelo, até então nominado, Ministério das Comunicações) e outros construídos no Legislativo (pelo Senado Federal), além de Institutos de Pesquisa Públicos (como o IPEA e o INAP) e de documentos internacionais que abordam o tema (como os produzidos pelas cúpulas temáticas do BRICS, que contam, na apuração dos dados do Brasil – com a participação direta do Estado Brasileiro através de Ministérios e Institutos de Pesquisa Públicos – e de dados apresentados pela *Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones*, com informações sobre todos os países latino-americanos, incluindo a Argentina e o Brasil).

Para o caso dos documentos públicos produzidos em outros países, o *Argentina Conectada* (implementado pela *Comisión de Planificación y Ordenación Estratégica*) será o principal documento inspecionado, fazendo parte da guarnição de “artefatos estáveis, estáticos e pré-definidos” (FLICK, 1998, p. 231).

Estes documentos possuem credibilidade e legitimidade dos Estados-Nação onde são produzidos, embora isso não represente, sumariamente, tratarem-se de dispositivos isentos e neutros, ou que não sejam suscetíveis a críticas, habilidade inerente – de um Pós-Graduando em Tecnologia e Sociedade – que precisará se apresentar ao longo da análise, para que a investigação ultrapasse os limites da análise textual (desafio observado por Flick em todo o processo de análise documental) (FLICK, 1998).

Outro desafio proposto por Flick (1998) e que se liga ao cerne desta Pesquisa diz respeito à análise qualitativa dos documentos a serem avaliados. Muitos autores, em suas diversas óticas sobre a metodologia da pesquisa, desafiam estudantes em formação a extraírem dados dos documentos, produzindo novos dados, que possam ser tabelados, parametrizados e devolvidos em formato quantitativo, em novas pesquisas (FLICK, 1998).

A análise do discurso, da construção histórico-dialética, dentro dos documentos, em especial daqueles produzidos no seio do aparelho estatal, mostram-se sempre um desafio, dada a habilidade que os Estados-Nação têm de sintetizar suas produções discursivas, transformando-as em ‘estatística’ e em produção numérica inquestionável (FLICK, 1998).

Os métodos quantitativos representam um excelente ferramental e contribuem, sobremaneira, para a produção de conhecimento em diversas áreas do saber. Mas não representam a totalidade da verdade, nem da exatidão ou precisão, escondem (muitas vezes) qualidades, políticas, intenções e predileções que submergem no interior do número (que parece mascarar todas as pretensas ações por detrás deles) (FLICK, 1998).

Nessa Dissertação o número dá lugar à palavra, a ideia por detrás da letra, ao discurso que se cristaliza em gráficos, em tabelas, em mapas conceituais e o intento maior desta Pesquisa é o de revelar essas informações, por detrás de dados duros, por onde se escondem as *policys* (políticas públicas) e as *politics* (arena política) (ZAHARIADIS, 1995).

- A importância da Análise Bibliométrica na Metodologia da Pesquisa (observações à luz de Uwe Flick).

A análise bibliométrica é admitida, no transcorrer da Dissertação, como técnica de absoluta relevância para constituição do *corpus* documental e teórico que contribui para a revisão literária dos temas expostos e para observação do panorama das publicações sobre os mais variados temas apresentados.

Na abertura de cada capítulo teórico deste Trabalho, uma seção especial com a análise bibliométrica realizada é apontada, dando ao leitor precisão quanto a natureza dos dados depurados, tanto durante o processo de pesquisa nas bases de dados quanto na revisão sistemática posterior, para seleção dos autores e obras que serão abordadas.

O Portal Capes é assumido como espaço de mediação para extração de todos os dados da corrente Pesquisa (com exceção dos documentos oficiais disponíveis à consulta pública, extraídos das respectivas bases de dados governamentais dos países estudados – Argentina e Brasil) por se tratar de uma plataforma de integração de múltiplas bases, disponibilizada para pesquisadores brasileiros com vasto arsenal teórico gratuito, empregando processos de filtragem de fácil manuseio e de autenticidade, credibilidade, representatividade e significação aferidos por entidade especializada (no caso, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES) (FLICK, 1998).

Os objetivos da bibliometria e da revisão sistemática são indicadas por Lacerda, Ensslin & Ensslin (2012), pela importância de:

- i. Obter o respaldo científico sobre seu trabalho, ao se basear no que tem sido publicado no assunto de interesse;
- ii. Justificar a escolha do tema e a contribuição da sua proposta de pesquisa;
- iii. Gerar uma justificativa sobre o seu enquadramento metodológico;
- iv. Restringir o escopo da pesquisa, tornando-a um projeto factível;
- v. Desenvolver no pesquisador habilidades em análise crítica da literatura e no tratamento de informações abrangentes e dispersas (LACERDA, ENSSLIN & ENSSLIN, 2012, p. 61).

Sob essa égide, todos os capítulos indicam a teoria ou método de base que direcionou a bibliometria, os descritores adotados para pesquisa nas bases de dados integradas ao Portal

Capes, o período temporal das publicações e os idiomas filtrados, os principais autores exportados pelas bases de dados a partir da relevância de suas produções e da quantidade de artigos publicados por cada autor e demais informações que permitem uma definição clara do campo amostral para subsequente revisão sistemática (através da leitura dos *abstracts* e das palavras-chave de cada artigo selecionado) e afinidade epistemológica dos autores da teoria central com as produções marginais (ou com as críticas à teoria de base, quando existentes e oportunas).

Nessas condições, cada capítulo opera como um artigo semiestruturado – relativamente independente quanto a forma e conteúdo, mas intimamente entrelaçado à produção, de forma global – dando condições para que o leitor se atente a leitura de apenas um único capítulo (sem que isso esvaia sentido e consistência teórica da parte lida) ou que aprecie a Pesquisa por completo, fazendo associações e interações entre os diferentes conteúdos, que dialogam e projetam o objetivo fim do Estudo.

- A importância da Análise de Políticas Públicas e da Análise Comparada e os Métodos Aplicados ao longo do Capítulos 4 (observações à luz de Jonh Kingdon, Nikolaos Zahariadis e John Stuart Mill).

Dois métodos analíticos são apresentados, no início do Capítulo 4, como instrumental utilizado para atendimento dos objetivos fim do Trabalho em curso.

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework – MSF*), adotado para a análise da agenda decisória em políticas públicas, foi desenvolvido por Jonh Kingdon (2014) e tem por finalidade a interpretação da inscrição de um tema na agenda governamental e na agenda decisória de uma nação, incorporando uma estrutura pensada e desenvolvida para análises de políticas de Saúde e Transporte no Governo Federal dos Estados Unidos da América. Ao longo dos anos, a partir de seu lançamento, em 1984, o MSF tem sido aplicado nos mais variados casos (desde análises do processo de privatização das estatais Inglesas e Francesas, elucidadas por Nikolaos Zahariadis em muitas de suas produções, até a utilização crítica do modelo por um grupo de autores alemães – Reimut Zohlnhofer, Nicole Herweg e Christian Hub – que questionam a interdependência dos fluxos ilustrados por Kingdon (2014)) (KINGDON, [1984] 2014; ZAHARIADIS, 1995; HERWEG, HUB & ZOHLNHOFER, 2015).

As minúcias do MSF são apresentadas no Capítulo 4, onde a Análise das Políticas Públicas é executada; Contudo, esta seção traz um contexto e preâmbulo da aplicação do

método, como degrau das contribuições posteriores que surgirão ao longo da Pesquisa.

Por fim, quanto a Análise Comparada – fazendo uso do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design – MSSD*), desenvolvida a partir do Método da Diferença, de John Stuart Mill, em 1843, e amplamente adotado para comparação de países (seja no campo da Ciência Política ou da Política Pública) –, a abordagem é utilizada em virtude das características intrínsecas dos dois Estados-Nação perquiridos nesta Dissertação. Argentina e Brasil possuem várias características semelhantes, sendo que o uso do *MSSD* torna-se instrumentalizável tendo em vista a ampla gama de similaridades que podem evidenciar características difíceis de serem pormenorizadas através de outros métodos analíticos (como o Design de Sistemas Mais Diferentes – *Most Different System Design – MDSD*, também de John Stuart Mill) (LANDMAN, 2008).

1.8 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Variados métodos são necessários para compreensão dos fenômenos sociais e seus desdobramentos no espaço-tempo. Para condução desta Pesquisa, tendo aderência ao tema proposto, a abordagem qualitativa (de natureza básica) será adotada no transcórre do Trabalho a ser realizado, proporcionando: análises comparativas entre o local e o global, e, tratamento de informações empíricas que não restringirão o Estudo, apenas, a operacionalização de variáveis.

Se, quanto à abordagem, os temas serão analisados sob a ótica qualitativa, quanto aos objetivos e procedimentos, a pesquisa exploratória, de aprofundamento dos temas, de adensamento das hipóteses, com apropriado levantamento bibliográfico e documental serão os métodos adotados, em diferentes momentos, conforme descrição elucidada abaixo:

- Primeira Etapa – Análise Bibliográfica

Revisão Bibliográfica sobre os Estados Latino-americanos e o conceito de Soberanias Fracas.

- Segunda Etapa – Análise Bibliográfica

Revisão Bibliográfica sobre a Internet e produção de uma análise sociotécnica.

- Terceira Etapa – Análise de Documentos Disponíveis à Consulta Pública

Estudo dos Programas Nacionais de Banda Larga implementados na Argentina e no Brasil e análise comparada de políticas públicas (através do *framework* de Múltiplos Fluxos – *Multiple Streams Framework* e da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares – *Most Similar Systems Design*).

2 OS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E AS SOBERANIAS FRACAS

2.1 Introdução do Capítulo

Debater as políticas públicas de massificação do acesso à informação, com base na análise comparada de dois casos latino-americanos, impescinde de uma inquirição, anterior, da natureza destes Estados, de suas relações de dependência estruturais (e estruturantes) com os países que compõem o *hegemon* econômico e das similaridades que assumem estes dois países em suas condições de submissão.

Refletir sobre as relações de dependência latino-americanas também impescinde de estudos aprofundados sobre Teorias do Estado e suas dinâmicas de poder. Nesse âmbito, Bob Jessop e Nicos Poulantzas são os teóricos mais abordados (dada suas percepções, de formação marxista, mas de visão estendida, que extravasam os limites da interpretação marxista ortodoxa, coerentes com as perspectivas do autor desta Dissertação).

No entanto, o resgate de autores latinos que tratam rigorosamente sobre os casos dos países da América Central e da América do Sul reforçam a leitura das condições de superexploração dos Estados-Nação inseridos neste contexto geopolítico e preconizam compreensões que teóricos da Europa e Estados Unidos não estão dedicados em deslindar.

A Dialética da Dependência e os Estados Latino-Americanos como Soberanias Fracas, dialogicamente tratados por Ruy Mauro Marini e Jaime Osório, seguem como segundo pano de fundo do Capítulo, aprofundando-se na gênese da subserviência latina (que não é compulsória e nem opcional, mas pré-condicionada, na medida em que estes Estados se inserem no Capitalismo e são alocados na Divisão Internacional do Trabalho) e dão um panorama das relações econômicas internas e externas, destes países circunscritos ao axioma do “capitalismo tardio”, de forma crítica e teoricamente fundamentada.

Por último, e não menos importante, uma análise exclusiva do caso brasileiro é posta em ótica, onde, brevemente, discutem-se aspectos da Reforma Administrativa de Bresser-Pereira e o impacto dessa Reforma para a privatização do Setor de Telecomunicações, no Brasil, caminho realizado também em outros países da América Latina, em pactuação com o Consenso de Washington e a Agenda Neoliberal estimulada pelos Estados Unidos da América, desde 1988, chegando aos trópicos no começo dos anos 1990, ainda que boa parte das práticas e políticas de miniaturização do Estado já estivesse em trânsito, desde o começo dos anos 1980, pelo mundo (em especial na Inglaterra).

Ater-se ao caráter do Estado Latino-Americano, do Estado Brasileiro e dos processos de privatização que assolaram esse período histórico, a partir do caso brasileiro, é primordial para a análise comparada que se pretende realizar nos capítulos finais da corrente Pesquisa.

Não se pode pensar Políticas Públicas de Inclusão Digital sem pensar as dimensões estatal e tecnológica que envolvem essas políticas, a maneira como o Estado promotor da Política opera e a concepção social da Tecnologia que se pretende disseminar. Nessas condições, os dois primeiros capítulos da Dissertação atuam como preâmbulo da tarefa analítica realizada nos capítulos finais.

2.2 Bibliometria e Revisão Sistemática

No presente Capítulo, o Portal de Periódicos Capes foi adotado como campo amostral da Pesquisa, de onde foram filtrados artigos e documentos. O Portal indexa quantidade substancial de Bases de Dados (as mais importantes em nível internacional, como a *Scopus*, *Web of Science* e *Muse*, dentre outras) sendo um dos portais mais qualificados do Planeta.

Após a escolha do campo amostral, os descritores foram selecionados para contribuir com a busca refinada dos artigos. Três descritores foram selecionados a partir da leitura da obra de Ruy Mauro Marini, *Dialética da Dependência* – publicação escrita em 1973, na qual o autor apresenta sua teorização – que vem sendo usada, por diferentes pesquisadores, como um marco teórico para inúmeras pesquisas subsequentes.

Os dois primeiros descritores “*dialectics of dependence*” e “*dialectics of dependency*” tiveram cinco e um resultado, respectivamente, sendo que a primeira pesquisa trouxe dois artigos relacionados ao tema (dos cinco filtrados), e a segunda pesquisa trouxe um artigo relacionado (que foi o único artigo filtrado).

Uma segunda filtragem se fez necessária, para tentar ampliar o *corpus* de produções acadêmicas sobre o tema, fazendo uso do descritor “Ruy Mauro Marini”, nome do autor da Teoria. A pesquisa trouxe seis novos resultados incluindo todos os artigos encontrados nas buscas com os descritores anteriormente citados e mais algumas produções antes não localizadas.

Não foram utilizados filtros de idioma, permitindo que textos em qualquer língua fossem localizados, e também não foram utilizados filtros de período de publicação (já que a Teoria data de 1973).

Pela reduzida quantidade de textos garimpados como massa de publicações, uma revisão sistemática foi realizada junto à lista de referência dos textos localizados no Portal Capes com objetivo de se ampliar o acervo da pesquisa.

Dentre os autores destacados, tanto na pesquisa realizada no Portal Capes quanto na revisão sistemática aplicada nas listas de referências dos diferentes textos, Ruy Mauro Marini, Jaime Osório, Ariel M. Slipak, Adrián Sotelo Valencia, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Bob Jessop foram os autores, com mais publicações de alta relevância, selecionados.

Nessa etapa, o recorte do autor, a partir da técnica de revisão sistemática dos artigos selecionados na fase anterior, construiu o *corpus* referencial do capítulo. A leitura dos resumos dos artigos possibilitou o descarte das produções marginais (que não se relacionam diretamente a teoria de base adotada no corrente capítulo) separando, para posterior leitura, apenas os trabalhos de natureza sociológica/socioeconômica e ligados às Teorias do Estado (em especial dos Estados Latino-americanos).

A revisão foi aplicada a todos os artigos dos seis autores iniciais filtrados na Base, dando prioridade aos textos produzidos por autores que dialogam, historicamente, com o trabalho de Ruy Mauro Marini (como o próprio autor, em outras publicações, e Jaime Osório) e que compartilham dados indispensáveis para a análise; aos autores que discutem as Teorias do Estado (como Bob Jessop) e; aos autores que divergem sobre alguma perspectiva conceitual (quanto à Dialética da Dependência) como José Serra, Fernando Henrique Cardoso e Bresser-Pereira (dando espaço ao contraditório).

A Professora Carolina Bagattolli (docente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná), no ato de qualificação do presente Trabalho, como integrante da banca (tanto na qualificação quanto na defesa), sugeriu as autoras Ana Paula Paes de Paula e Mabel Thwaites Rey, como promotoras de conhecimentos a serem explorados, dada a reconhecida relevância de seus trabalhos no crítico diálogo da primeira autora com Carlos Bresser-Pereira, e na abordagem do panorama das privatizações na Argentina, para o caso da segunda autora.

Dentro dos objetivos traçados, e descritos anteriormente, boa parte do arsenal teórico da Pesquisa se concentrou nas produções dos dois autores que mais publicaram sobre o tema (Ruy Mauro Marini e Jaime Osório) ainda que outros pesquisadores sejam explorados no decorrer do Capítulo.

2.3 Os Estados Latino-americanos e as Soberanias Fracas – A inação estatal periférica a partir da dialética da dependência

Dentre os primeiros autores apresentados para as discussões de maior teor conceitual, neste Capítulo, Bob Jessop (2016) destaca-se por sua perspectiva amplificada a respeito da constituição, papel e poderes exercidos pelo Estado, em especial na sua atuação ante à Sociedade (JESSOP, 2016).

O uso da Análise Estratégica Relacional (SRA), adotada por Jessop (2016) para explicar o balanço de forças que se estruturam dentro do Estado e que tem a confluência de setores sociais – em seus atritos que são intrínsecos da própria forma de se fazer política e que não descartam nenhum elemento interno ou externo, considerando que uma agenda política só se efetiva quando todos os elementos capazes de exercer poder de influência estão perfeitamente dispostos para que algo se legitime – é de vital importância para o entendimento das proposições arquitetadas pelo autor e que marcam, em absoluto, a sua maneira de pensar o Estado, em nossos tempos (JESSOP, 2016).

Para Jessop (2016):

[...] o SRA aceita que a luta de classes possa ocorrer tanto dentro como fora do Estado e que os Agentes de Estado exercem influência tanto fora quanto dentro de seus limites formais (JESSOP, 2016, p. 96).

Além disso, ao contrário de outros teóricos antecessores, que por décadas defenderam o aparelho estatal dentro de uma concepção una e indissociável, como um grande bloco que opera de maneira uniforme e independente, Jessop (2016), em sua obra *The State: Past, Present, Future*, desconstrói esses argumentos ao tratar o Estado como uma condensação de forças e interesses expressos pelas relações sociais construídas entre diferentes classes, articuladas ou não em prol de determinadas agendas, que se efetivam ou não - a depender do campo de forças erigidas ao longo do tempo (JESSOP, 2016; JESSOP, 2009; POULANTZAS, [1973] 2000).

Embora a centralidade da análise das forças exercidas pelas classes sociais na condução do Estado possa parecer, de imediato, uma análise estritamente marxista, Jessop (2016) não deixa de reconhecer que a Teoria Marxista, ao alcançar a práxis, não é capaz de satisfazer a todas as concretudes encontradas em diferentes localidades do Planeta, mostrando-se, sobremaneira, datada e carente de recursos que deem conta da atual

complexidade dos Estados espalhados por distintas partes do mundo globalizado (JESSOP, 2016; JESSOP, 2009).

Nesta percepção apresentada no parágrafo anterior, Jessop (2016) extravasa os limites da própria compreensão da atuação das classes sociais dentro da estrutura de Estado, indicando que “as características mórficas e policrométricas do Estado” (JESSOP, 2016, p.16) sinalizam para o Estado como uma manifestação rara de relação social, e não apenas como um aparelho conduzido por relações sociais externas (JESSOP, 2016; JESSOP, 2009).

Desta forma, quando problematiza o Estado a partir da ideia de relações sociais não apenas conduzidas pelo ‘aparelho estatal’, mas especialmente constituídas dessas relações, Jessop (2016) não só desmistifica o “Estado como servo desinteressado do interesse comum” (JESSOP, 2016, p.18), e, portanto, isento das influências econômicas e sociais, como também põe em cheque a natureza ideológica do “Estado como substantivo à entidade unitária” (JESSOP, 2016, p.18), sendo interface de operação uma que atua, integralmente, numa ou noutra direção (JESSOP, 2016; POULANTZAS, [1973] 2000).

Isso significa, em poucas palavras, que Jessop (2016) compreende que a condensação de forças dentro do aparelho estatal é o que, justamente, dá a própria forma a essa superestrutura (JESSOP, 2016; POULANTZAS, [1973] 2000).

No entanto, o autor não explora com tanta ênfase, quanto os autores latinos, as condições de influência geopolítica e de exercício do poder através de interfaces relacionais globais, que se conectam às interfaces relacionais locais e configuram um Estado dependente que tem, em sua conformação, a presença clara e participação de Estados estrangeiros, na busca de poder de articulação e de condução das agendas dos ‘subalternos’.

Essas questões, ainda que por outra abordagem, são mais bem elucubradas nos trabalhos de autores dedicados aos estudos dos Estados Latino-americanos em suas relações de dependência.

A análise de autores como Ruy Mauro Marini e Jaime Osório, que, ao avaliarem cirurgicamente os Estados Latino-americanos (em especial o Brasil, a Argentina e o México), criticam marxistas que fazem uso de uma teoria estanque para abarcar processos complexos que envolvem subordinação, superexploração e inação diante da capacidade de dominação disponível e exercida por países que constituem o *hegemon* econômico (precipuamente os Estados Unidos da América), neste aspecto, funde-se perfeitamente às expectativas de Jessop (2016), de um panorama investigativo pormenorizado que atenda as necessidades de pesquisa dos casos específicos (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014).

Sob esta ótica, uma inspeção da dependência latino-americana é crucial para, posteriormente, compreenderem-se as ondas de privatização que tomaram o continente nos anos 1980 e 1990, ancoradas numa agenda neoliberal, parte imposta e parte assumida pelos países do eixo sul global, desdobrando-se em diferentes ações que remodelariam o Estado Brasileiro na sua relação com a esfera pública e privada.

2.4 A Dependência Latino-Americana

Em meados dos anos 1970, Ruy Mauro Marini (1973) concede sua maior contribuição para o entendimento das relações de dependência e de superexploração estabelecidas entre os países centrais, detentores da hegemonia nas tomadas de decisão econômicas, e os países latino-americanos, em incontáveis consequências históricas *ex post* e *ex ante* que influenciariam o desenrolar temporal das políticas adotadas nos subcontinentes – Sul e Central (MARINI, 1973).

Categoricamente, o autor declara que “o fundamento da DEPENDÊNCIA é a SUPEREXPLORAÇÃO do trabalho” (MARINI, 1973, p. 36), argumentando que a participação latino-americana no mercado global conduziu, nos países do primeiro mundo, o deslocamento do eixo da acumulação para o uso massivo do aumento da capacidade produtiva do trabalho em oposição à exploração da mão de obra (MARINI, 1973).

Entretanto, esse movimento alcançado nos Estados Unidos e na Europa não se efetivou na América Latina. A superexploração não só continuou a ser a mola motriz de boa parte do acúmulo de capital experimentado na região como, por vezes e na análise de outros autores (como Jaime Osório e Maria da Conceição Tavares), também se transformou em estofa, na garantia de que a superexploração da mão de obra não fosse necessária nos países centrais (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014; TAVARES, 1999).

Segundo Marini (1973):

O forte incremento da classe operária industrial e, em geral, da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, que se verifica nos países industriais no século passado, não poderia ter acontecido se estes não contassem com os meios de subsistência de origem agropecuária, proporcionados de forma considerável pelos países latino-americanos (MARINI, 1973, p.5).

Em outras palavras, muito da produção latino-americana, em especial na inundação de *commodities* (completamente alinhada à “tradição agroexportadora” legada aos países periféricos, como ironiza Maria da Conceição Tavares em sua obra: *Império, Território e*

Dinheiro) e sob forte aplicação da superexploração da mão de obra, garantiriam à Europa e aos Estados Unidos itens de consumo básico a preços reduzidos, permitindo assim que a massa consumidora daquelas regiões fizesse uso de menor parcela do salário para a aquisição de itens de subsistência, dedicando o excedente ao consumo de produtos manufaturados, aquecendo a economia local dos países industrializados (MARINI, 1973; TAVARES, 1999).

Em sintonia à observação motejadora de Tavares (1999), sobre a ‘predisposição’ agrícola do continente latino-americano, Marini (1973) destaca o papel da América Latina ao citar que:

[...] uma das funções que lhe foi atribuída, no marco da divisão internacional do trabalho, foi a de prover os países industriais dos alimentos exigidos pelo crescimento da classe operária, em particular, e da população urbana, em geral, que ali se dava. (MARINI, 1973, p.7).

Aproximando a análise para o tempo presente, ainda hoje verificamos esses movimentos, sejam eles aplicados à América Latina, à África ou – por um determinado período – à China, na continuidade da superexploração da mão de obra na produção de *commodities* e de itens da indústria de base (que atendem a população e a indústria de alta tecnologia nos países centrais) ou na própria transferência de bases industriais dos países centrais para os países periféricos, no objetivo de fazer ainda ‘melhor’ uso da mão de obra (superexplorada) e da matéria prima (livre de maiores controles ambientais, barata e abundante) (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2016).

Compreender estas dinâmicas mercadológicas globais das quais os países periféricos possuem papel definido é de crucial importância para o entendimento da própria reconfiguração do Estado Brasileiro (promovida por Bresser-Pereira durante o Governo Fernando Henrique Cardoso), na década de 1990, e, ainda, para o entendimento do alinhamento dos interesses nacionais aos interesses hegemônicos, em virtude da forte pressão exercida pelos Estados Unidos na América Latina.

Em determinado momento, é patente observar que não só a mão de obra latino-americana é indeclinável para o manutenção do *status quo* vigente nos Estados Unidos e na Europa, como também a anulação da soberania estatal de determinados recursos (como gás, petróleo, minérios etc), que impulsionam estabelecidos setores estratégicos (como Energia e Telecomunicações), é indispensável para que a produção e comercialização desses itens e serviços sejam esvaziadas de sentido político, transformando-se em meros ativos de mercado em função das grandes corporações que urgem, numa cultura econômica globalizada, por

novos espaços, mercados e horizontes que não impeçam seu crescente desenvolvimento (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014).

Marini (1973) reforça a ideia supracitada, aludindo que:

[...] é a partir de então que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. A consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida.

Também não se pode descartar o alinhamento entre as elites locais e as elites globais, numa confluência de interesses que justifiquem a efetivação da soberania fraca em países periféricos, tomando por base as relações de superexploração e dependência (OSÓRIO, 2014).

Osório (2014) não deixa de destacar a inabilidade da burguesia local em ser local ao afirmar que:

Para que as classes dominantes dos países e regiões periféricas exerçam a soberania é essencial que contem com projetos de nação autônomas em relação aos das classes dominantes do mundo central. Na história da América Latina em geral isso não existiu. Predominou a subordinação das hegemonias periféricas aos projetos hegemônicos do mundo central e se gestaram autonomias muito restringidas, e isso se deu pois a burguesia periférica não tem uma vocação de burguesia "nacional" (OSÓRIO, 2014, p.189).

Esses dois elementos avaliados conjuntamente, o esvaziamento do sentido político na exploração das riquezas/necessidades de uma nação e o alinhamento dos interesses das elites locais ao das elites globais, são pano de fundo de uma investigação primorosa realizada por Poulantzas ([1973] 2000) quando trata das concepções errôneas a respeito do Estado, primordialmente no distanciamento total do “político-Estado” das relações de produção, quando, na verdade, o Estado sempre esteve intrinsecamente presente nessas relações (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014; POULANTZAS, [1973] 2000).

A partir da análise de Poulantzas ([1973] 2000), e ao lermos a crítica ao Estado Neoliberal elaborada por Chang (2000), em que o autor versa sobre a despolitização do Estado (que para o autor desta Dissertação perpassa, especialmente, a despolitização da própria riqueza que o Estado dispõe, bem como a despolitização da própria elite nacional, que uma vez não se reconhecendo parte de sua nação, atua de forma exploratória, tal qual pertencesse a outro espaço social, distante e desconectado, típico do neocolonialismo

experimentado nos dois últimos séculos) deparamo-nos, no estudo de autores que não estão dedicados ao caso Latino-americano, com informações altamente relevantes para a compreensão macro da política global neoliberal adotada no Brasil, e com influência em praticamente todos os países da América Latina, ao longo dos anos 1990 (CHANG, 2000; POULANTZAS, [1973] 2000).

A agenda Bresser-Pereira, incorporada às ações políticas do Governo Fernando Henrique Cardoso/PSDB (1995 a 2002) e que já vinha em curso desde o Governo José Sarney/MDB (1985 a 1990), passando pelo Governo Fernando Collor de Mello/PTC (1990 a 1992) e ao seu sucessor, após o processo de *impeachment*, Itamar Franco/MDB (1992 a 1994), era fruto de uma onda que se espalhava pelo mundo desde o final dos anos 1970, com a derrocada do modelo de Estado de Bem-Estar Social, fracasso este que por muitos é creditado ao processo agressivo de globalização (que transferia empresas e postos de trabalho dos países europeus para os países periféricos, fazendo uso dos recursos estatais de seus países de origem, ao mesmo tempo em que buscava – em países subdesenvolvidos – isenções fiscais, leis trabalhistas/ambientais frágeis e matéria prima abundante e barata) e ao rentismo estimulado pelo Consenso de Washington (realizado em 1988, mas que já possuía regras em curso, ganhando força e popularidade, pelo menos nos dez últimos anos antecedentes) que conquistava espaço moderado nos países centrais e que avançava a largos passos em países à margem da dominação econômica e de mercado (CHANG, 2000; OLIVEIRA, 1998; LINS, 2000).

Esse destaque faz-se necessário para se compreender, também a partir de autores com obras reconhecidas internacionalmente, e não apenas através dos autores dedicados à análise dos Estados Latino-americanos, em que medida a agenda neoliberal é implantada em diferentes partes do mundo por, justamente, ter sido elaborada com objetivos claros de atendimento do ímpeto de exploração através da expansão de mercados e divisas que preconizavam interesses estadunidenses e europeus.

2.5 O Estado Brasileiro

Após a dissolução do regime militar e a superação desse período histórico através do processo de redemocratização do País, nas primeiras eleições (ainda indiretas) uma nova agenda toma força nos bastidores da política brasileira, que assumiria face hora mais, hora menos agressiva, induzindo os rumos da República, ainda em constituição.

Nos primeiros anos do Governo Sarney, já se reconhece no Brasil uma inclinação a uma agenda neoliberal que culminaria (ainda que com atraso em relação as expectativas das elites locais e globais) na reforma estatal promovida por Bresser-Pereira, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, e da qual resgataremos alguns aspectos para elucidar o posterior processo de privatização de empresas estatais, movimento este que não é exclusivo da gestão psdbista, mas que se intensificou nesse período, especialmente, no Setor de Telecomunicações (LINS, 2000).

Para Bresser-Pereira (1996), autor da proposta, após a crise do Estado de Bem-Estar Social (que é referida por ele como uma crise fiscal, dado o nível paternalista que o Estado havia assumido nas últimas três décadas, até a chegada dos anos 1970) era indispensável que aquele Estado em sua forma burocrática (weberiana) fosse modernizado, com intuito de garantir que o mesmo deixasse de operar na oferta de 'bens e serviços' e passasse a operar na gestão dessas demandas, amparado pelo Mercado no atendimento das necessidades de desenvolvimento socioeconômico.

Bresser-Pereira (1996) indica que:

A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras e; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar um Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 03).

Como parte da solução para conter esta crise em curso, Bresser-Pereira (1996) defende, dentre outras práticas, que:

[...] no setor de bens e serviços para o Mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor. As empresas podem, em princípio, serem controladas pelo Mercado, onde prevalece o princípio da troca. O princípio da transferência, que rege o Estado, não se aplica a elas; por isso e devido ao princípio da subsidiariedade, as empresas devem ser privadas (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 20).

Essa perspectiva, que defende um Estado ‘desinchado’, por muitos chamado de Estado Mínimo, apresentava-se como o grande modelo de estado ágil nas tomadas de decisão, moderno e alinhado aos processos de globalização irreversíveis, e que se inspirava, em suma, no modelo adotado pelo Estado Inglês, em especial no período em que a Primeira-Ministra Margaret Thatcher se manteve à frente da Inglaterra (LINS, 2000; FARIA J. R. V. & FARIA J. H., 2017).

O texto de Bresser-Pereira (1996), embora ‘venda’ a agenda neoliberal como uma espécie de ‘reconfiguração do Estado de Bem-Estar Social’, numa parceria público-privada capaz de superar as idiossincrasias vivenciadas pela Europa após suas três grandes décadas de ouro, é na verdade uma reedição da própria agenda, implantada durante os anos 1980 em muitos países da Europa e que, dado o distanciamento que temos hoje da Reforma proposta, não solucionaram problemas sociais através dessa almejada parceria entre as diferentes esferas, no que também não reconhecia, no corpo do texto da Reforma, que o caminho adotado era o dos paradigmas neoliberais, ainda hoje causando estranheza pela falta de posicionamento claro nas partes em que trata, de forma roteirizada, dos objetivos da Reforma, tornando-se clara apenas no Plano Diretor da Reforma (BRASIL, 1995), quando se identifica, nos seus desdobramentos em metas e objetivos, as intenções buscadas com as orientações postas em curso, a partir de 1995.

Na seção 6 – Objetivos, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, subseção 6.5 – Objetivos para a Produção para o Mercado, as seguintes metas são apresentadas:

- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização.
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas (BRASIL, 1995, p. 47).

O plano supracitado teve como equipe formuladora da proposta os então ministros: Clóvis Carvalho (Casa Civil), Luiz Carlos Bresser Pereira (Administração Federal e Reforma do Estado), Paulo Paiva (Trabalho), Pedro Malan (Fazenda), José Serra (Planejamento e Orçamento) e General Benedito Onofre Bezerra Leonel (Estado Maior das Forças Armadas), na Gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, que antagonizou teoricamente – no que diz respeito à dependência latino-americana – com Ruy Mauro Marini, duas décadas antes de chegar à Presidência, tendo como parceiro de produção acadêmica o colega José

Serra, que se tornaria Ministro de Estado de seu governo ao longo dos anos 1990 (BRASIL, 1995; SERRA & CARDOSO, 1979).

A privatização de serviços estatais encarados como de perfeita atuação do Mercado (e de acordo com suas habilidades) inicia-se na primeira gestão psdbista (1995 a 1998) e se fortalece em sua segunda gestão (1999 a 2002) entregando boa parte das empresas estatais à iniciativa privada, em processos que gerariam controvérsias e críticas nos anos subsequentes, dados os valores de venda (considerados abaixo do valor de mercado, à época) e da participação de bancos públicos no incentivo da aquisição das empresas estatais por agentes de mercado (LINS, 2000).

Dentre os setores mais atingidos pela Reforma, o Setor de Telecomunicações, que teve seu processo de privatização iniciado já em 1995, e que colocou à disposição do mercado 27 empresas, de cada estado da Federação, que compunham, até então, o Sistema Telebrás, apresenta elementos que abarcam uma excelente análise sobre a forma como o Estado Brasileiro, à época, lidou com essa sucessão e transferência de ativos do Estado para o Mercado (LINS, 2000).

Na próxima seção deste Capítulo, trataremos desse processo de privatização em particular, buscando elementos que elucidem o papel que o Estado desempenhou nesse trâmite, a partir das interpretações de Estado apontadas neste Texto, em suas relações de força, poder e interesses, em seus objetivos desempenhados ao longo do tempo (que favorecem determinadas classes sociais em detrimento de outras), considerando as influências externas e internas ao País (de grande destaque no trabalho dos autores latino-americanos) e como as relações de mercado também são capazes, na arena pública, de indicar/cooptar/condicionar caminhos para que o Estado atenda suas expectativas (e em que medida essas forças de mercado exercem maior poder de atração do que as necessidades sociais aludidas pela população brasileira, transformando a agenda neoliberal numa realidade, dentro do cenário político-institucional vivenciado ao longo dos anos 1990).

2.6 A Privatização do Setor de Telecomunicações

Para uma breve análise sobre a privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil, far-se-á uso dos conceitos apresentados, até então, pelos autores indicados ao longo do texto, com destaques ao trabalho do intelectual Francisco de Oliveira (1998), no que tangencia a compreensão da disputa pelo fundo público para a efetivação de agendas políticas dentro do Estado Brasileiro, bem como das críticas elaboradas pelos intelectuais José Ricardo Vargas de

Faria e José Henrique de Faria (2017) sobre a Reforma do Estado Brasileiro promovida por Bresser-Pereira ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (OLIVEIRA, 1998; FARIA, J. R. V. & FARIA J. H., 2017).

Além dos três autores anteriormente citados, o trabalho do Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na Área de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, Bernardo Estellita Lins (2000), também será utilizado, por deter uma avaliação crítica do processo de privatização do Setor de Telecomunicações pautada na atuação do Estado e na mudança de humor da opinião pública na pós-privatização, já que, durante o período de venda das estatais de Telecomunicações, o discurso elaborado pelo Governo Federal, à época, suscitou expectativas de grandes melhorias que não se consolidaram, despertando alteração significativa no apoio, anteriormente dado pela população, ao projeto em curso (LINS, 2000).

É axiomático (principalmente após a leitura de Ruy Mauro Marini, Jaime Osório e Maria da Conceição Tavares) que as relações de dominação nas quais a América Latina, e dentro dela o Brasil, está inserida ditam a agenda neoliberal na região assim que se desenhem internacionalmente, buscando papéis a serem ocupados por cada diferente grupo de países do mundo (dos centrais aos periféricos) (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014; TAVARES, 1999).

Assumir a agenda neoliberal, no limite da análise, não é só uma ação opcional, mas é, sobretudo, uma ação política de submissão aos interesses oriundos de uma esfera exteriorizada, que demanda do Brasil expectativas de atuação no cenário global, que conflua com uma ordem supranacional imposta (dentro da Divisão Internacional do Trabalho, tão bem exposta por Ruy Mauro Marini) (MARINI, 1973).

Essa trata-se da mesma perspectiva adotada pela intelectual Ana Paula Paes de Paula (2005b) ao, contestando Bresser-Pereira (2005) na sua tentativa de dissociar a administração pública gerencial do neoliberalismo – num debate público entre os dois autores marcado por réplica e tréplica em publicações acadêmicas –, afirma, categoricamente, que:

[...] imagine-se também que alguém dissesse que os filhos não têm o mesmo DNA que os pais. Devo dizer que é isso que o debatedor [Bresser-Pereira] sugere quando diz que as versões da administração pública gerencial, as estratégias neoliberais e o Consenso de Washington não deveriam ser colocados na mesma categoria. Amenizadas ou não, as versões da administração pública gerencial tiveram sua gênese no neoconservadorismo e seguiram partilhando de suas práticas, ainda que negando o seu discurso. (PAULA, 2005b)

Todavia, de forma complementar ao exposto por Ana Paula Paes de Paula (2005), as análises da disputa pelo fundo público, proporcionadas por Francisco de Oliveira (1998), nos

colocam num campo de observação que inclui influências externas (do setor financeiro, do mercado transnacional), mas que também dizem respeito a uma disputa interna de recursos que ocorre na arena política local, das oligarquias regionais, dos interesses que essas oligarquias representam (alinhados ou não aos interesses globais, dependendo das condições de resistência de determinados setores à força exercida de fora para dentro) (OLIVEIRA, 1998; OSÓRIO, 2014).

Essa pantomima que envolve: a disputa pelo fundo público; a convergência de interesses (ou oposição) entre elites locais e globais; a agenda neoliberal adotada durante os anos 1980 e 1990 (parte de uma influência internacional e de um papel determinado para a atuação da América Latina); a crítica a esse modelo neoliberal adotado (que demonstrou não conseguir enfrentar as desigualdades sociais experimentadas ciclicamente, desde o Brasil Império); e a despolitização do “político-Estado”, na despolitização do uso da riqueza nacional, dos setores estratégicos, isolando a atuação estatal da atuação de mercado; é indispensável para se pensar no processo de privatização das Telecomunicações no Brasil, que transpassa o aparelho estatal e se efetiva socialmente através de interpretações citadas anteriormente, por diferentes autores, que ponderam a concretização de uma agenda política através das disputas de poder interiorizadas no aparelho estatal e oriundas de diferentes direções, formando um “tecido sem costuras” de influências e contrainfluências (OLIVEIRA, 1998; OSÓRIO, 2014; MARINI, 1973; FARIA, J. R. V. & FARIA J. H., 2017; POULANTZAS, 1973; JESSOP, 2016; PAULA, 2005a; PAULA, 2005b).

Assim, a mesma pantomima é também indispensável para se analisar políticas públicas de massificação do acesso à informação, tarefa proposta nos últimos capítulos da presente Pesquisa, permitindo a análise comparada entre o caso brasileiro, em contraposição ao caso argentino.

Bresser-Pereira (1996) cita, em seu artigo, Régis de Castro Alves (1993), na introdução de uma pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC, sinalizando que:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa (ALVES, 1993, p. 26 apud BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 12).

Ainda assim, embora reconheça que parte substancial do diagnóstico de Alves (1993) seja verossímil, Bresser-Pereira (1996) não credita à ineficiência das práticas de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas adotadas pelo Brasil como motivação para a crise administrativa enfrentada durante as décadas de 1980 e 1990 (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Bresser-Pereira credita sim, na contramão das análises de Alves (1993), que a solução crucial para a crise administrativa seria a modernização radical da administração pública (sem, no entanto, indicar em seu artigo como esta ‘modernização’ seria feita) e que as exposições de Alves (1993), em boa parte, reforçavam a natureza burocrática da administração weberiana que o Brasil já tinha parcialmente implantado, não atacando a quiddidade da crise e o problema com maior precisão (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Contudo, na análise do Plano Diretor da Reforma (realizado na seção anterior do corrente Capítulo) todas as práticas de ‘modernização’ indicadas para o setor de produtos e serviços, subordinado ao Estado Brasileiro, apontam para um único caminho: o da privatização (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996).

No programa de privatizações que se instaurou nos anos 1990, sobretudo no que diz respeito à privatização das Telecomunicações, um dos objetivos buscados pelo Estado era o da desoneração em virtude da crise fiscal que vinha se arrastando desde os anos 1980. No curto prazo, a desoneração buscada poderia ser alcançada transferindo o déficit de investimento necessário para se manter os serviços de telecomunicações estatais para a iniciativa privada (LINS, 2000).

Também avaliavam que a ação, no curto prazo, injetaria recursos na economia brasileira, ajudando a amortizar a Dívida Pública, como indicado por Lins (2000) em seu artigo, a partir das observações de Matos & Oliveira (1996):

[...] um dos motivos que estimularam o governo a embrenhar-se em um programa de privatização foi a possibilidade de contar com o aporte de recursos não inflacionários para financiar o déficit público, seja pela entrada de recursos decorrentes do pagamento à vista de parte do preço de venda das empresas privatizadas, seja pela troca de títulos públicos por ações dessas empresas, reduzindo-se, assim, a dívida pública (LINS, 2000, p. 2).

No entanto, a médio prazo, a arrecadação através de impostos angariados das empresas, agora privadas, operando os serviços de telecomunicações, somado aos ganhos decorrentes da alienação do patrimônio da empresa estatal ao setor privado, quando inferiores

aos ganhos que o Estado teria se operasse a empresa de forma pública, implicavam riscos na produção de uma crise fiscal ainda mais severa (LINS, 2000).

Mesmo assim, a retórica da ‘eficiência’ do Mercado em relação à do Estado, difundida durante toda a defesa da privatização do Setor de Telecomunicações (como bem elucidada por José Ricardo Vargas de Faria e José Henrique de Faria em: A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado) não destaca essa possibilidade: de uma crise de arrecadação ainda mais grave, caso o Mercado não desse conta de suprir com arrecadação de impostos, alienação patrimonial e ganhos sociais as cifras anteriormente arrecadadas pelo Estado na operação do Sistema Telebrás (LINS, 2000; FARIA, J. R. V. & FARIA J. H., 2017; PAULA, 2005b).

Na perspectiva do Estado, a privatização só seria vantajosa (numa avaliação macroeconômica) quando o valor social na transferência de recursos do setor privado para o setor público fosse maior do que o investimento que o Estado necessitaria arcar, caso ele próprio operasse o sistema (LINS, 2000).

Sob a mesma ótica, a privatização completaria o cenário mais vantajoso (agora com uma avaliação microeconômica) apenas quando a transferência de uma empresa do setor público para o setor privado desse conta de pagar o valor social do negócio, ou seja, que a firma ampliasse seu lucro em relação à administração estatal assim como os clientes aumentassem seu excedente (LINS, 2000).

Lins (2000) aponta que:

Em certos casos, a busca de vantagens “microeconômicas” irá prejudicar aspectos “macroeconômicos” e vice-versa. Se a autoridade governamental tiver interesse em elevar o desempenho do setor privatizado, o valor de venda torna-se pouco importante para a percepção do ganho de bem-estar. Por outro lado, se o objetivo buscado é de natureza “macroeconômica”, como por exemplo um alívio da restrição fiscal, a autoridade governamental tentará elevar o valor de venda dos ativos (LINS, 2000, p. 5)

As duas abordagens (micro e macro) podem influenciar, deterministicamente, na escolha do modelo de privatização que se irá adotar. Ainda segundo Lins (2000):

[...] a maximização do valor de venda poderá induzir o governo, por exemplo, a dar garantias aos compradores, reservando-lhes algum poder de monopólio, prejudicando o ganho social após a privatização. De forma recíproca, a imposição de uma regulação sobre o setor privatizado, ou a sua abertura à concorrência, poderá reduzir as ofertas pela compra da empresa. (LINS, 2000, p. 6)

Outro dos agravantes destacados por boa parte dos autores que estudam os casos de privatização no Brasil, incluindo o do Setor de Telecomunicações, diz respeito às perdas que o Estado assumiria, no alto fluxo de remessas de divisas (ou seja, de grande transferência de dinheiro por parte das empresas estrangeiras que adquiriram boa parcela das empresas estatais) e na mudança do pagamento de tributos, que estariam mais vinculados aos estados do que à Federação, dificultando a qualidade do controle, tendo em vista que os estados do Brasil possuem diferentes regimes de tributação e diferentes formas de controle, na época, impactantes à arrecadação. Não se pode deixar de destacar também que mesmo com a Reforma do Estado Brasileiro, proposta por Bresser-Pereira, essas questões não se dissolveram, pois não tiveram seu pressuposto modificado, conferindo ao problema caráter permanente (LINS, 2000).

É importante sobrelevar que Lins (2000) apresenta as três principais fases do processo de privatização geral das estatais brasileiras assinalando que na última fase (de venda das estatais que prestavam serviços públicos) as entidades não foram negociadas em único lance e para um único comprador (tentando, assim, impedir a formação de monopólios), sendo subdivididas – modelo diferente do adotado tanto nas duas fases anteriores (de empresas ligadas ao BNDES – por já terem apresentado problemas das mais variadas origens – ou setoriais dos ramos aeronáutico, petroquímico, siderúrgico e fertilizantes) e modelo diferente também do adotado no processo de privatização do Setor de Telecomunicações na Argentina.

Para o caso específico da Argentina, Campinho (2010) ilustra, brevemente, o processo de privatização:

[O Governo] consolida a privatização da ENTEL, por meio de dois decretos que a dividiam e a vendiam em 4 partes. Cada empresa teve 40% das ações vendidas para o grupo ganhador da concessão, 30% foi oferecido na bolsa de valores, 10% fornecido aos trabalhadores, por meio do PPP, e o restante ficou nas mãos do governo para venda posterior no mercado de ações. Saíram vencedoras da licitação da telefonia fixa, o grupo econômico *Telefónica de Argentina*, que passou a ser responsável pelos serviços da região Sul e o grupo *Telecom Argentina* que passou a prestar também esse tipo de serviço para a região Norte (CAMPINHO, 2010, p. 29).

Já para o caso do Brasil, Lins (2000) ilustra que:

Em relação à cisão do capital, decidiu-se pela subdivisão da *holding* Telebrás em 12 novas sociedades anônimas, sendo 3 de telefonia fixa local (Tele Norte Leste, Tele Centro Sul e Telesp), 1 de telefonia de longa distância (Embratel) e 8 de telefonia celular (Telesp Celular, Telemig Celular, Tele Celular Sul, Tele Centro Oeste Celular, Tele Norte Celular, Tele Nordeste Celular, Tele Sudeste Celular e Tele Leste Celular), compatível com as regiões de atuação no Plano Geral de Outorgas. Tal decisão refletia um compromisso entre a necessidade de maximizar as receitas

provenientes da privatização do sistema e a preocupação em evitar a implantação de um monopólio privado de fato, o que dificultaria a ação posterior do órgão regulador (LINS, 2000, p.9).

Nessas condições, os autores deixam claro que, ao menos durante o processo de privatização do Setor de Telecomunicações da Argentina e do Brasil, o segundo caso demonstra uma maior preocupação com a conformação de monopólios (ainda que nos anos posteriores o processo oligopolista tenha se intensificado no Brasil, dada a fragilidade do projeto de privatização pensado) subdividindo o setor em diferentes grupos que pudessem ser adquiridos por empresas privadas concorrentes (LINS, 2000; CAMPINHO, 2010).

Assumindo um terceiro ponto de comparação na América Latina que enriqueça a análise, o México, por seu turno, adotou um regime de privatização ainda mais centralizado do que o da Argentina (dividida em dois grupos) (CAMPINHO, 2010; PASTORIZA, 1996).

Suas ações, da então Telmex, foram abertas na bolsa de valores e vendidas para um único consórcio, ainda que quatorze tenham demonstrado interesse, quatro tenham sido pré-qualificados e três tenham apresentado propostas de compra das ações (PASTORIZA, 1996).

De acordo com Pastoriza (1996):

O consórcio vencedor foi composto pelo Grupo *Carso* (um grupo mexicano que atua em diversos setores da economia, entre eles mineração, papel e celulose, e no sistema financeiro), pela *France Telecom* e pela *Southwestern Bell*. (PASTORIZA, 1996, p. 33)

[E] o processo de venda da *Telmex* foi rápido *vis-à-vis* a experiência internacional, tendo entre o anúncio e a efetiva transferência do controle acionário transcorrido apenas 15 meses. A venda das ações remanescentes ocorreu em três *tranches* em maio de 1991, junho de 1991 e maio de 1992. A receita total decorrente da alienação da *Telmex* foi de cerca de US\$ 5,9 bilhões, tendo o governo se beneficiado da valorização das ações da empresa no período dezembro de 1990 a maio de 1992, como mostra o gráfico a seguir. (PASTORIZA, 1996, p. 34)

Todas as forças empenhadas no espraiamento da agenda neoliberal na América Latina e na privatização dos mais variados setores, sob o arrimo da ‘eficiência de mercado’, algo resgatado por Paula (2005b) no discurso da primeira-ministra britânica defensora da agenda liberal na Inglaterra, Margareth Thatcher, não precisariam de grande intervalo temporal para ser rapidamente questionadas.

Imediatamente após a privatização, ao menos para o caso brasileiro, as expectativas da opinião pública eram altas e positivas em relação ao processo e aos retornos açodados que poderiam advir dos investimentos privados no Setor de Telecomunicações (LINS, 2000).

No entanto, passado o entusiasmo dos primeiros anos:

A percepção de que a venda fora bem sucedida ficou comprometida com a divulgação, na mídia, de que a legislação tributária permitiria aos consórcios compradores o desconto do ágio via imposto de renda, colocando sob suspeita o cálculo dos preços mínimos estabelecidos. Ainda no aspecto “macroeconômico”, a constatação de que os recursos, aplicados ao pagamento de serviços da dívida pública, foram insuficientes para que qualquer efeito positivo pudesse ser sentido, levou o público a colocar em dúvida a eficácia do programa de privatização nesse aspecto. Sob a ótica “macroeconômica”, amadurece a percepção de que não houve ganhos com o processo. **Ficou um gosto de perda de soberania a troco de nada.** (LINS, 2000, p. 15, grifo meu)

Em sequência aos aspectos macroeconômicos, no horizonte microeconômico:

[...] os programas de demissões e de terceirização conduzidos pelas empresas no primeiro ano após a privatização levaram a uma redução de alguns parâmetros de qualidade do serviço e a uma crise de desemprego na Telefonia, ainda que breve e moderada. Embora a fase pareça, por ora, superada, houve um desgaste na imagem do programa de privatizações do Setor. Outro fator de desgaste do processo junto ao público decorreu dos aumentos de tarifas acima da inflação, suscitando reações de consumidores e de autoridades da área econômica (LINS, 2000, p. 15).

Na Argentina, sensação similar é experimentada ao constatar-se que as iniciativas de privatização do Setor de Telecomunicações daquele país estavam mais comprometidas com balanço fiscal da economia doméstica do que com melhorias significativas na oferta de serviços de telecomunicações para a população sub ou não atendida.

Mabel Thwaites Rey e José Ernesto Castillo (1992) deixam esta perspectiva explícita ao indicarem que: “Obviamente, o objetivo dessas privatizações é mais reduzir um pouco o déficit fiscal do que aumentar a arrecadação de impostos para fazer frente à dívida externa [...]” (REY & CASTILLO, 1992, p. 36), donde absolutamente nenhuma garantia na melhoria da qualidade dos serviços de telecomunicações prestados, conforme prometido também na Argentina, possuía qualquer materialidade e as análises prévias já anteviam o esforços e foco das iniciativas de privatização tão-somente no equilíbrio fiscal, como mola motriz que impulsionou esses processos não só na Argentina, mas também no Brasil (PAULA, 2005a; PAULA, 2005b).

Outro aspecto raramente abordado por especialistas nos processos de privatização, que perpassaram o mundo no decorrer das décadas de 1980 e 1990, dizem respeito à disputa pelo fundo público, teorizadas por Francisco de Oliveira (1998) e que dão tom ao final do capítulo aqui exposto (OLIVEIRA, 1998).

Trabalhando no mesmo campo das crises fiscais (do Capitalismo) a partir de outro quadro referencial, Oliveira (1998) – com seu dicoscópio ideológico capaz de identificar

nuances nas superfícies mais cristalinas – contrapõe-se a Bresser-Pereira (2006) não só no que tange à natureza dessas crises como também na própria origem da derrocada do Estado de Bem-Estar Social (OLIVEIRA, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1996).

Como bem atesta Oliveira (1998):

A crise do Estado-providência - e o termo freqüentemente é mais associado à produção de bens sociais públicos e menos à presença dos fundos públicos na estruturação da reprodução do capital, revelando pois um indisfarçável acento ideológico na crítica à crise - tem levado à “crise fiscal do Estado” nos termos de James O’Connor (*The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin’s Press, New York, 1973) devido à disputa entre fundos públicos destinados à reprodução do capital e fundos que financiam a produção de bens e serviços sociais públicos; ou, na versão de Lester Thurow, a um impasse ricardiano, jogo de soma zero, em que “o que um perde é o que o outro ganha” (*The Zero-Sum Society*. Basic Books, New York, 1981) (OLIVEIRA, 1998, p. 24).

Em outras palavras, Oliveira (1998) identifica que a grande crise nos Estados-providência europeus surgiu, pontualmente, da disputa pelo fundo público (quando mega empresários, acostumados a contar com o aporte estatal no investimento de seus negócios, consideram que estão disputando recursos com as políticas sociais, na medida em que elas são aplicadas a determinados setores, ocasionando um acirramento político nas relações de classes intrínsecas ao Estado) e não pelo desgaste do modelo intervencionista (como Bresser-Pereira (2006) expressa) golpeado pela globalização (algo que se mostra inverossímil, tendo em vista que o Estado Liberal do século XXI não deixou de assistir, economicamente, o Mercado, reduzindo sua atuação intervencionista no campo das políticas sociais, não das políticas de incentivo à produção e ao rentismo – análise esta que se encontra em consonância com os estudos de Karl Polanyi em sua obra: *A Grande Transformação*) (OLIVEIRA, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1996; POLANYI, 1980).

Nesta breve incursão pelo tema, é preciso destacar que, dentro do cenário posto (de modelo de privatização adotado pelo Brasil), a maneira como a Reforma do Estado Brasileiro foi conduzida alcançou seu maior objetivo.

A concepção gerencial imaginada para o Brasil, em oposição à concepção burocrática até então adotada, é perfeitamente consonante com todos os desdobramentos tomados ao longo do tempo no processo de privatização de mais de 38 setores da economia nacional, em apenas oito anos. A administração burocrática weberiana nunca se adaptaria a uma realidade tão mercadológica quanto a administração gerencial, que pauta e alinha o aparelho estatal às necessidades de Mercado, tornando suas interfaces muito mais harmônicas e consonantes aos

fluxos adotados entre diferentes esferas, do público para o privado (LINS, 2000; FARIA, J. R. V. & FARIA J. H., 2017).

Esse Estado Gerencial também garante certo nível de governabilidade que responda com agilidade às exigências das grandes corporações e do setor financeiro, modificando, sobremaneira, as dinâmicas estatais de “produção de políticas” para “produção de resultados”.

Nesse horizonte, é sabido hoje que o Brasil não avançou, em questões que tangenciam o desenvolvimento socioeconômico, substancialmente após a Reforma Estatal posta em voga, fato reconhecido pelo próprio autor do projeto, Luiz Carlos Bresser-Pereira, em muitas entrevistas dadas (ao longo da presente década) após o encerramento de seus trabalhos no governo Fernando Henrique Cardoso (LINS, 2000; FARIA, J. R. V. & FARIA J. H., 2017; PAULA, 2005a).

Para alguns, a reforma é um insucesso reconhecido em virtude do esvaziamento político assumido pela administração gerencial (esvaziamento este já condenado por Poulantzas [1973] (2000) muitos anos antes que a reforma tenha se erigido). Para outros, o insucesso se justificaria, unicamente, pela incompletude da reforma, que não chegou a se efetivar, tal qual imaginada por Bresser-Pereira à época de sua concepção.

Não obstante, é patente que para análise comparada das políticas públicas de banda larga da Argentina e do Brasil nos últimos capítulo da corrente Pesquisa, a natureza do Estado Latino-americano (dependente), a Reforma Administrativa realizada no Brasil (neoliberal) ao longo da década de 1990 e o processo de privatização do Setor de Telecomunicações (transnacional e de capital estrangeiro) são de fundamental relevância para a compreensão de que políticas públicas de massificação do acesso à informação poderiam ser desenhadas (nos anos 2000) dentro dos condicionantes prepostos.

2.7 Conclusão do Capítulo

Após a incursão sobre o tema, proposto no presente Capítulo, constata-se que as teorias da Dialética da Dependência e dos Estados Latino-Americanos como Soberanias Fracas (adjuntas as Teorias do Estado) ajudam a desvelar as principais características político-econômicas das nações lócus da Pesquisa (Argentina e Brasil) e de como as políticas públicas são imaginadas nessas localidades periféricas que não desfrutam de soberania plena.

Seguindo no mesmo orbe, os processos de privatização sofridos nos países latino-americanos ao longo da década de 1990 estão, também, severamente envoltos nas suas relações de dependência com o *hegemon* econômico, haja vista que as elites locais nunca

tiveram projeto próprio de nação (em praticamente toda a América Latina) assumindo, compulsoriamente, os projetos importados das economias desenvolvidas (e que favorecem, no mesmo nível, apenas as soberanias fortes).

Na posterior análise sobre as políticas de banda larga desenhadas no Brasil doze anos após a conclusão do processo de privatização, os aspectos intrínsecos da tomada de decisão posta em voga ao longo dos anos 1990 mostram-se com todos os seus efeitos limitadores, em especial nos momentos em que a ação estatal depende de agentes de implementação que não são mais públicos (condicionando o Estado às parcerias público-privadas, ainda que pouco vantajosas).

O Brasil, durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva, reestatiza o Sistema Telebrás e recria *backbone* de telecomunicações próprio, numa das tentativas de retomar o processo de expansão dos recursos informacionais nas regiões onde a ação de mercado não se dispõe a chegar por inviabilidade econômica.

É nesse momento que o Brasil inicia, também, o fortalecimento de uma rede própria de interligação dos diferentes órgãos estatais (Entidades Públicas da Gestão Municipal, Estadual, Federal e Autarquias), sob administração da Telebrás, para ampliar a oferta de serviços que careciam de atendimento privado.

Essas e outras questões serão abordadas ao longo da Dissertação, retomando muitos conceitos expostos neste Capítulo que atuará como fundamentação teórica das análises posteriores, em consonância com o estudo sociotécnico subsequente, da Internet como artefato tecnológico e o impacto de sua conformação para a construção de políticas de inclusão digital nos países circundantes ao exercício da inovação tecnológica.

3 UMA ANÁLISE SOCIOTÉCNICA DA INTERNET

3.1 Introdução do Capítulo

Realizar uma análise sociotécnica da Internet, ao longo da corrente Dissertação, mostra-se indispensável para compreensão de que um modelo de políticas públicas de banda larga não pode ser desenhado, implementado, avaliado e comparado sem que a dimensão social da concepção da Internet, em sua fase embrionária (Arpanet), seja profundamente estudada e problematizada.

Como pensar políticas públicas de massificação do acesso à informação, encarando que a Internet deve ser um bem disponível a todos os habitantes do Planeta, se, na contramão desta perspectiva, não sabemos se o artefato tecnológico que se deseja disseminar foi imaginado e desenhado como recurso de direito fundamental e, portanto, de uso facultado a todas as pessoas que desejarem desfrutá-lo?

Essa questão nevrálgica importa para dentro dos estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade a Análise Comparada de Políticas Públicas, permitindo que se confronte diferentes políticas de banda larga, apresentadas na Argentina e no Brasil durante os anos 2000, não apenas a reboque da dimensão estatal, da natureza desses Estados-Nação (sob a égide das soberanias fracas), mas, principalmente, a reboque da natureza da tecnologia que se pretende massificar (sob a égide social construtivista).

A tomada de decisão técnica, avaliada a partir da micro e geopolítica dos artefatos tecnológicos, é o recorte pretendido, buscando nas escolhas tecnopolíticas feitas, no ínterim do surgimento da Arpanet, elementos que se cristalizaram na Internet e alteraram, e continuam alterando, qualquer decisão política que se busque efetivar (seja através das ações estatais, por meio de políticas públicas setoriais, ou de ações de mercado, por meio de estratégias comerciais).

A análise das políticas públicas de disseminação da Internet não pode negar a origem do artefato. Não pode negar, também, as condicionantes políticas que o artefato carrega ao longo de mais de sessenta anos de conformação. Essa mesma análise não pode negar a origem do Estado-Nação em que é coadunada. Temos aqui duas dimensões apresentadas no transcorrer da revisão de literatura desta Dissertação que darão, na análise comparada de políticas públicas, presente nos últimos capítulos, outra ótica dedutiva, capaz de racionalizar as políticas públicas de massificação da Internet tomando por base outros paradigmas (sociotécnicos e tecnopolíticos, assumindo o caráter análogo das expressões).

3.2 Bibliometria e Revisão Sistemática

No presente Capítulo, o Portal de Periódicos Capes foi adotado como campo amostral da pesquisa, de onde foram filtrados artigos e documentos. O Portal indexa quantidade substancial de bases de dados (as mais importantes em nível internacional, como a *Scopus*, *Web of Science* e *Muse*, dentre outras) sendo um dos portais mais qualificados do Planeta.

Após a escolha do campo amostral, os descritores foram selecionados para contribuir com a busca refinada dos artigos. Dois descritores foram selecionados a partir da leitura da obra de Manuel Castells, *A Sociedade em Rede* – trilogia conceitual que problematiza, dentre os mais variados temas, a criação da Arpanet – que vem sendo usada, por diferentes pesquisadores, como um marco teórico para inúmeras pesquisas subsequentes. Os dois descritores selecionados foram “Arpanet” e “History”, buscando-se materiais do tipo “artigo” que apresentassem, ao longo do texto, as duas expressões.

A língua inglesa foi o idioma escolhido para a seleção já que é a língua oficial dos Estados Unidos da América, país de origem da Arpanet e das primeiras pesquisas sobre comutação de pacotes.

O Portal oferece, também, um segundo refinamento (com base em descritores sugeridos) como função automática da plataforma. “History” e “Internet” foram, então, acatadas e passaram a integrar a segunda camada de filtragem.

Nesse momento, a massa de publicações selecionadas era de 484 artigos publicados em periódicos com revisão de pares. Uma terceira camada de filtragem então foi selecionada, para dar destaque aos artigos mais relevantes hospedados na plataforma, que leva em conta a quantidade de acessos, categoria e importância dos periódicos onde foram publicados.

Na quarta e última camada de filtragem, foram destacados os artigos dos vinte autores com mais textos, de alta relevância, publicados em periódicos indexados ao Portal (representando 11% de todos os artigos selecionados nas etapas anteriores), seguido de uma última filtragem, dos cinco autores com mais textos, de alta relevância, publicados em periódicos indexados ao Portal (representando 5% de todos os artigos selecionados nas etapas anteriores).

Dentre estes autores, Harmeet Sawhney, Sandra Braman, Vinton G. Cerf, Leonard Kleinrock e Bradley Fidler foram os autores com mais publicações, de alta relevância, selecionadas tendo, respectivamente: quatro, cinco, seis, sete e sete artigos publicados em periódicos indexados ao Portal.

Nessa etapa, o recorte do autor, a partir da técnica de revisão sistemática dos artigos selecionados na fase anterior, configura o corpus referencial do capítulo, e a leitura dos resumos dos artigos possibilitou o descarte das produções de caráter exclusivamente técnico, separando, para posterior análise, apenas os trabalhos de natureza historiográfica e sociotécnica.

A revisão foi aplicada a todos os artigos dos vinte autores mais citados na base (cinquenta e quatro artigos), dando prioridade aos artigos produzidos por autores que participaram ativamente da criação da Arpanet (como Leonard Kleinrock e Vinton G. Cerf) e que compartilham dados históricos indispensáveis para a análise; aos autores que discutem as tomadas de decisão política da Arpanet a partir de perspectivas sociotécnicas (como Sandra Braman, explicitamente, e Leonard Kleinrock, Vinton G. Cerf e Stephen J. Lukasik, implicitamente) e; aos autores que divergem sobre alguma perspectiva política (quanto à tomada de decisão técnica) como Leonard Kleinrock e Stephen J. Lukasik (concedendo espaço ao contraditório).

Dentro dos objetivos traçados, e descritos anteriormente, boa parte do arsenal teórico da pesquisa se concentrou nas produções dos cinco autores que mais publicaram sobre o tema (ainda que a revisão sistemática tenha apreciado um espectro maior de textos, que envolvia os vinte autores mais referenciados no Portal Capes).

Como teoria de base para a análise sociotécnica, o autor Langdon Winner foi adotado (como teórico que promove investigações dessa ordem tomando por base analítica a perspectiva social construtivista) por dialogar precisamente com as percepções do autor desta Dissertação (da mesma forma que Sandra Braman assume protagonismo no presente Texto, por aliar construtivismo social, história da Arpanet e análise das tomadas de decisão técnicas na concepção da tecnologia, objetivos fim do Trabalho aqui exposto).

3.3 Uma Análise Sociotécnica da Internet – A tomada de decisão técnica a partir da micro e geopolítica dos artefatos tecnológicos

Pesquisadores, Historiógrafos e Cientistas da Computação Aplicada não são capazes de definir um marco zero para a criação da Internet (nem em seu formato mais primitivo, construído ao longo das décadas de 1960 e 1970; e nem em seu formato atual, consolidado ao longo das décadas de 1980 e 1990) em virtude da multiplicidade de tecnologias envoltas na gênese de um dos artefatos tecnológicos mais complexos desenvolvidos pela mente e criatividade humana (KLEINROCK, 2010).

Dos sistemas de comunicação milenares (como os de representação da língua falada) ao último grande sistema complexo anterior à Internet (o sistema nuclear, que recebeu atenção e investimentos cruciais por parte do governo dos Estados Unidos para seu florescimento), todos eles, de alguma forma, influenciaram na concepção dessa nova tecnologia de comunicação em massa e cunharam, sobremaneira, muitas de suas ideias iniciais, que não moldariam apenas a Internet, mas toda a sociedade edificada a partir de um novo ciclo de difusão da comunicação e da informação em âmbito global (KLEINROCK, 2010).

Visionários da tecnologia, com carreiras consolidadas muito antes da ascensão planetária da Internet, já eram capazes de prever um artefato que disponibilizaria comunicação em nível mundial e transferência de informação entre pontos geográficos com milhas de distância, ao longo de toda a crosta terrestre, sem, contudo, preverem a partir de quais tecnologias essas transações aconteceriam (KLEINROCK, 2010).

Nikola Tesla figura entre esses inventores, que presumiram a chegada de tecnologia semelhante à da Internet, ao declarar que, em algum momento da história, um empresário sediado em Nova Iorque poderia encaminhar instruções, que alcançariam instantaneamente Londres ou qualquer outro ponto terrestre (KLEINROCK, 2010).

Na tarefa hercúlea de se investigar, incisivamente, a origem da Internet como tecnologia (imaginada antes mesmo de existir), pesquisadores como Kleinrock (2010), Lukasik (2011) ou Leiner, Cerf, Clark, Kahn, Kleinrock, Lynch, Postel, Roberts & Wolff (1997) tecem suas considerações sobre o início do processo de pesquisa da técnica de comutação de pacotes como grande momento para todo o progresso que se desencadearia nas décadas subsequentes.

Todos esses autores, sem exceção, participaram ativamente do estabelecimento das pesquisas que subsidiariam, com arsenal técnico-teórico, a constituição da *Advanced Research Projects Agency Network* (Arpanet), rede de comunicação entre computadores fazendo uso da técnica de comutação de pacotes, a partir da Darpa (*Defense Advanced Research Projects Agency*), agência estadunidense de projetos avançados de pesquisa em defesa, e imprimiram, indiscutivelmente, não só as necessidades indicadas pelas estruturas de poder das forças militares dos Estados Unidos da América e de seu próprio governo, mas também suas concepções de mundo, de ciência, de técnica e de tecnologia, de comunicação, de informação e de distribuição da informação às partes interessadas. A amálgama formada entre as diferentes influências no projeto-piloto (políticas, geopolíticas, econômicas, científicas e acadêmicas) cristalizariam na Arpanet um número considerável de pressupostos

que não são apenas técnicos, mas, especialmente, sociais (KLEINROCK, 2010).

Para Manuel Castells (2003), sociólogo reconhecido internacionalmente por suas contribuições a respeito da nova Era da Informação, os nomes supracitados como participantes ativos na concepção sociotécnica da Internet são, sem reducionismos: “[...] guerreiros tecnológicos da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (a mítica Darpa) [...]” (CASTELLS, 2003, p. 44).

Por sua vez, também para Castells (2003), o produto resultante do trabalho destes “guerreiros tecnológicos” culminou em:

[...] uma arquitetura de rede que, como queriam seus inventores, não pode ser controlada a partir de nenhum centro e é composta por milhares de redes de computadores autônomos com inúmeras maneiras de conexão, contornando barreiras eletrônicas. (CASTELLS, 2003, p. 44)

Entretanto, para além dos reconhecimentos efusivos publicados por Castells (2003), uma correlação primordial feita entre o surgimento da então Arpanet e o legado deixado pela corrida bélica ligada aos projetos nucleares (como o Projeto *Manhattan*), ancora a Internet ao princípio dos estudos do campo de Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), demonstrando que parte substancial dos esforços em se construir um sistema de comunicação descentralizado tomavam por máxima a rivalidade acirrada no período de Guerra Fria e o receio de que um sistema centralizado pudesse ser alvo fácil de ataques armígeros/nucleares (tema que, no campo de Ciência, Tecnologia e Sociedade é, por vezes, identificado como propulsor de múltiplas discussões a respeito dos impactos da Ciência e da Tecnologia na vida em Sociedade, de inquirições a respeito da, até então defendida, neutralidade da produção científica e tecnológica e de como todo esse campo de pesquisas se valeu dos impactos da corrida nuclear na sociedade mundial, entre as décadas de 1940 e 1970, para reconsiderar toda uma estrutura de elaboração e geração de conhecimento que não se apresentava, de forma alguma, até o momento, como nociva e, portanto, passível de considerações críticas) (CASTELLS, 2003; CUTCLIFFE, 2003).

Doravante, se Castells (2003, p. 44) ratifica que a Internet originou-se: “[...] para impedir a tomada ou destruição do sistema norte-americano [estadunidense] de comunicações pelos soviéticos, em caso de guerra nuclear.”, ao menos um autor ligado à produção das primeiras tecnologias que sustentariam, futuramente, a Internet, não endossa completamente esta afirmativa (CASTELLS, 2003; KLEINROCK, 2010).

Kleinrock (2010) apresenta Paul Baran, da *RAND Corporation*, como responsável por

parte da associação entre a Arpanet e a preocupação de eminente ataque bélico/nuclear aos sistemas de comunicação estadunidenses. Paul Baran atuava em pesquisas direcionadas ao aperfeiçoamento de sistemas de comando e controle militar, no começo da década de 1960, tomando a redundância e o uso das tecnologias digitais disponíveis como “matéria prima” para desenhar uma rede de comunicações militares multilaterais não suscetível a investidas de forças militares externas aos Estados Unidos da América (em especial oriundas da, então, União Soviética) (KLEINROCK, 2010).

Paul Baran foi um dos primeiros pesquisadores a reconhecer a fragilidade das redes telefônicas de comunicação, em relação à sua superestrutura centralizada e sensível a ofensivas bélicas, publicando, em 1962, um artigo sobre novas hipóteses para procedimentos de roteamento alternativos à comutação de circuitos (usada na telefonia fixa) introduzindo, paralelamente a Leonard Kleinrock, os primeiros conceitos de comutação de pacotes que, até aquele período, ainda não possuíam essa nomenclatura definida (KLEINROCK, 2010).

Nas notas de rodapé de Kleinrock (2010), uma deferência a Paul Baran é feita, na nota 6, sem, no entanto, deixar de reconhecer a responsabilidade do colega de trabalho na associação entre a Arpanet e a Guerra Fria (e a temida Corrida Nuclear), conforme citação subsequente:

[...] Paul Baran desenvolveu um projeto de rede (descrito acima) que manteria as comunicações - e, especificamente, a capacidade do *Second Strike* - no caso de um ataque nuclear pela URSS. Seu e meu trabalho serviram a diferentes objetivos. Quando a Arpa começou a trabalhar na Arpanet, meu trabalho foi usado pelas razões descritas aqui. Sua aplicação às comunicações militares deu origem ao mito de que a Arpanet foi criada para proteger os Estados Unidos no caso de um ataque nuclear. [...] (KLEINROCK, 2010, p. 29)

Nesse trecho da nota, Kleinrock (2010) explica que, ao passo que o trabalho de Paul Baran sobre comutação de pacotes tinha sim por objetivo aperfeiçoar os sistemas de comunicação estadunidenses contra ataques soviéticos (trabalho iniciado fora da Arpanet, dentro da *RAND Corporation*, outra entidade que desenvolvia pesquisas para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, diferente da Arpa), o trabalho de Leonard Kleinrock (autor da nota), como pesquisador do *Massachusetts Institute of Technology*, é anterior à participação na própria Arpa (ou no Projeto Arpanet) e não teve relação direta com as preocupações pertinentes a ataques nucleares numa estrutura em rede, mas sim com a capacidade limitada que o sistema telefônico (operando com comutação de circuitos) tinha de apresentar desempenho satisfatório para as aplicações que vinham sendo pensadas, em especial para

transmissão de informações na rede telefônica comutada (KLEINROCK, 2010).

Todavia, nas primeiras páginas do artigo de Lukasik (2011), em que o autor busca explicar os motivos pelos quais a Arpanet foi criada – numa abordagem diferente da adotada por Kleinrock (2010) – as discussões a respeito do papel da Guerra Fria e da Corrida Nuclear na conformação da Arpanet retomam seu protagonismo, alinhadas à perspectiva de Castells (2003) – que afirma a importância desta relação – em oposição às inferências de Kleinrock (2010) de que esse não tenha sido um tema central nas discussões que antecederam o projeto da primeira rede de comunicação de pacotes do Planeta (LUKASIK, 2011; KLEINROCK, 2010).

Lukasik (2011), de forma declaratória, faz menção, na primeira página do artigo em questão, do papel que desempenhou no andamento do Projeto Arpanet e do objetivo principal da pesquisa em curso, enunciando:

[...] do ponto de vista da pessoa que assinou a maioria dos cheques para o desenvolvimento da Arpanet, neste artigo, detalharei a justificativa para investir recursos do Departamento de Defesa dos EUA para pesquisa e desenvolvimento da primeira rede operacional de comutação de pacotes. O objetivo era explorar novas tecnologias de computação para atender às necessidades de comando e controle militar contra as ameaças nucleares; Conseguir o controle das forças nucleares dos EUA e; Melhorar a tomada de decisões militares e táticas. [...] (LUKASIK, 2011, p. 04)

Na contramão do discurso de Kleinrock (2010), Lukasik (2011) não só faz afirmações sobre o objetivo do Projeto Arpanet, como tece as mesmas considerações a respeito da própria agência condutora do Projeto, a Arpa, retratando que a razão de existir e o objetivo intrínseco da organização aludem “às novas preocupações de segurança nacional que exigem visibilidade de alto nível.” (LUKASIK, 2011, p. 04).

A partir da ótica contraposta entre Kleinrock (2010) e Lukasik (2011), da significativa importância da Corrida Nuclear para o surgimento da Arpanet, o segundo autor trabalhará, de maneira recorrente, com os dois temas entrelaçados, assumindo que a Guerra Fria teve papel central nos futuros investimentos em pesquisa dedicada à comunicação (hoje, certamente, nominada de telecomunicações), devotando seção exclusiva à gênese da Arpanet, a partir da tensão política e bélica interposta entre Estados Unidos e União Soviética (LUKASIK, 2011).

Lukasik (2011) afirma que:

O primeiro passo na jornada para a rede de computadores foi dado em 29 de agosto de 1949, quando a União Soviética detonou sua primeira arma nuclear, um evento importante no confronto do pós-guerra entre os EUA e a União Soviética. (LUKASIK, 2011, p. 04)

Desse primeiro momento, resgatado pelo autor, duas ações entraram em curso nos Estados Unidos. Em dezembro de 1949, o *Air Force Science Advisory Board* (ou Conselho Científico Consultivo da Força Aérea) intimou o *Air Defense System Engineering Committee* – *ADSEC* (ou Comitê de Engenharia do Sistema de Defesa Aérea), liderado por George Valley, do *Massachusetts Institute of Technology*, para que apresentassem um sistema capaz de superar as deficiências da tecnologia de radar adotada no ano anterior. Já em janeiro de 1950, o então Presidente Truman, impulsionou, com investimento massivo, o desenvolvimento de armas de fusão nuclear (tecnologia não dominada pelos soviéticos) com o intento de intimidar a União Soviética no uso de suas armas de fissão nuclear (menos poderosas que as de fusão) (LUKASIK, 2011).

Mais uma vez Lukasik (2011), em sua trama relacional, imbrica a pesquisa de comutação de pacotes, porvindoura, às pesquisas nucleares, pondo ambas como pano de fundo de uma ação estatal adotada pelo Governo estadunidense como resposta à ascensão soviética e ao risco de perda em parte, ou completamente, do *hegemon* assumido pelos Estados Unidos da América desde *Bretton Woods* e da fundação da Organização das Nações Unidas (LUKASIK, 2011; ARRIGHI, 1996).

A defesa aérea dos Estados Unidos chegou próxima do ponto crítico, antevendo uma necessária modernização e investimentos em pesquisa, quando a Coreia do Norte invadiu a Coreia do Sul (em junho de 1950), e a China interveio no mesmo ano (em novembro de 1950). Nesse momento, União Soviética, China e Coreia do Norte se tornavam grandes oponentes dos Estados Unidos, não só por sua ascendente ideologia comunista, mas, principalmente, por deterem armas de destruição em massa sustentadas por tecnologia nuclear. (LUKASIK, 2011).

Com o lançamento do primeiro satélite artificial, *Sputnik*, posto em órbita pela União Soviética, em 1957, os Estados Unidos encontraram rival à altura para disputar a hegemonia global. Nesse momento, toda a Política de Ciência e Tecnologia daquele país foi repensada, dando início à criação de diversas agências governamentais de fomento e promoção à pesquisa, ligadas a pastas estratégicas da estrutura ministerial dos Estados Unidos da América, possibilitando o surgimento da Arpa, em fevereiro de 1958 (também chamada de Darpa, ao longo dos mais de sessenta anos de existência, em diferentes períodos) (LUKASIK, 2011).

O evento (do lançamento do satélite artificial *Sputnik*) também ampliou

substancialmente os recursos dedicados à Pesquisa Aplicada nas Universidades e à formação de estudantes, especialmente nas áreas de Ciências e Engenharias. As mentes mais brilhantes da ciência estadunidense foram novamente alistadas, em consonância com o que já havia sido feito ao longo do Projeto *Manhattan*, e boa parte desses pesquisadores estiveram dedicados em sucumbir os riscos advindos da ameaça nuclear a partir do desenvolvimento de sistemas de comunicação capazes de detectar, interceptar e impedir que ataques reais chegassem ao território estadunidense (LUKASIK, 2011).

O Projeto *Manhattan* (que surgiu na esteira da Segunda Guerra Mundial e dividiu opiniões ao, por um lado, ser visto como um projeto promotor de Pesquisa Aplicada e de incentivo à Ciência e à Inovação e, por outro lado, ser visto como um projeto que punha em risco a segurança de todas as nações do Planeta) impulsionou a Corrida Nuclear nos países tecnologicamente mais desenvolvidos e clamava, na conjuntura da época, por um sistema de comunicação e controle militar capaz de neutralizar os mais variados riscos, impostos ao mundo há menos de duas décadas, pelo mesmo sistema de investimento público e agenciamento de capital intelectual das Universidades e Empresas Privadas.

Na análise sociotécnica proposta neste Capítulo, a dimensão política (das influências nos processos decisórios para a construção da Arpanet e da – posterior – Internet) ganha protagonismo não só nas avaliações geopolíticas propostas por autores supracitados, como Kleinrock (2010) e Lukasik (2011), mas também na política praticada a partir das escolhas técnicas realizadas ao longo da produção das mais variegadas aplicações, que se aglutinariam e formariam a Arpanet como macroartefato tecnológico.

Sandra Braman (2011), pesquisadora do Departamento de Comunicação da Universidade de Wisconsin, oferta outra lente analítica para a compreensão das ingerências políticas nas tomadas de decisão técnicas ao longo da conformação da Arpanet, partindo da investigação das RFC's - *Internet Request for Comments* (ou Solicitações de Comentários para a Internet), como instrumentos que contam a História da Internet, nos bastidores, contendo preciosas informações sobre a relação diária de cientistas e programadores que estavam completamente envolvidos nas deliberações técnicas (ou tecnopolíticas) ao longo de seus trabalhos científicos, ao contrário dos burocratas de carreira (envoltos no aparelho estatal) que deliberavam “politicamente”, a partir do alto escalão do Governo dos Estados Unidos (BRAMAN, 2011).

A expressão “politicamente” aparece entre aspas, na última frase do parágrafo anterior, pois, para Braman (2011), as RFC's não revelam apenas um aparato de decisões

técnicas tomadas no decorrer da constituição da Arpanet (legando aos burocratas de carreira a hegemonia da decisão política), mas desvelam, sobremaneira, as intenções políticas que subscrevem muitos propósitos aparentemente “técnicos”.

A análise construtivista apresentada pela autora se aproxima muito das interpretações adotadas por autores como Langdon Winner (1986), ao encarar que os “artefatos têm política”, ou seja, enregelam – em suas condições concretas – intenções, valores, desejos, finalidades e outras tantas dimensões que questionam a neutralidade da tecnologia criada como Ciência Aplicada, inerte às influências externas (principalmente as de foro político) (BRAMAN, 2011).

Segundo Winner (1986):

O que está em questão é a afirmação de que as máquinas, as estruturas e os sistemas da cultura material moderna podem ser apreciados com precisão não apenas por suas contribuições em termos de eficiência e produtividade, bem como seus efeitos ambientais secundários negativos ou positivos, mas também pelas maneiras nas quais eles podem incorporar formas específicas de poder e autoridade. (WINNER, 1986, p.19)

Essa conceituação, da política materializada nos artefatos tecnológicos, é trabalhada por Braman (2011) ao longo de vários textos publicados em sua carreira acadêmica, em especial naqueles em que a autora se debruça sobre as RFC's como material-base para, através da técnica de análise do discurso, evocar as intenções políticas por trás das tomadas de decisão técnicas realizadas ao longo dos dez primeiros anos de trabalhos da Arpa no desenvolvimento da Arpanet (BRAMAN, 2011; WINNER, 1986).

Braman (2011) interpreta as escolhas feitas ao longo da produção das mais variadas tecnologias, que conformariam a Internet dos nossos tempos, a partir de estudos de 685 registros de natureza dialógica (denominados, como indicado ao longo do presente Texto, de RFC's) que eram escritos à medida que as pesquisas sobre comutação de pacotes, *design* da futura rede e demais decisões eram ponderadas e tomadas (BRAMAN, 2011).

Os primeiros anos de atividade intelectual dedicada ao lançamento da Arpanet foram liderados, majoritariamente, no fronte de desenvolvimento e programação, por alunos de pós-graduação das quatro primeiras universidades agenciadas (*University of California - Santa Barbara, University of California – Los Angeles, Stanford Research Institute e University of Utah*), sob a coordenação de intelectuais destas universidades e direção da Arpa (responsável, em nível de Governo, pelo financiamento das promissoras pesquisas) (BRAMAN, 2011).

O conteúdo analisado pela autora dimensiona, precisamente, as primeiras produções

digitais das RFC's (já que antes, da distribuição digital da série de documentos técnicos, o envio era feito pelos Correios, em formato impresso) destacando quais os países participaram da elaboração dos primeiros registros e quais as principais preocupações permeavam o ideário dos programadores e tecnólogos ligados à pesquisa aplicada em curso (BRAMAN, 2011).

Na série avaliada nos primeiros dez anos (de 1969 a 1979), dos 685 documentos catalogados, dois não foram produzidos na década de ouro da Arpanet (um deles foi produzido um ano antes, em 1968, e outro foi produzido em 1982), mas ambos constam no pacote de registros de maior relevância para a interpretação deste período histórico. Na mesma série, é possível identificar também apenas dois documentos de origem não estadunidense (um anúncio de uma organização internacional, divulgado por um autor belga, e uma contribuição sobre o protocolo *host-to-host*, de um autor norueguês – coincidentemente sendo a Noruega o primeiro país a estabelecer uma conexão internacional com a Arpanet) (BRAMAN, 2011; KLEINROCK, 2010).

Esses documentos, as RFC's, foram criados pelo grupo de trabalho ligado à Arpanet para facilitar a construção colaborativa e a disseminação de informações entre os diferentes pesquisadores (sediados também a quilômetros de distância uns dos outros) ao mesmo tempo em que buscavam fugir de um formato excessivamente acadêmico, ganhando em velocidade e agilidade na pulverização das informações que quando se adensavam e se estabeleciam, a partir do aporte dos conhecimentos ofertados pelos pós-graduandos e professores, transformavam-se em padrões definidos e impulsionavam produções acadêmicas mais formais (BRAMAN, 2011).

Esse ambiente de disseminação de informações, fora de um padrão acadêmico rigoroso, proporciona hoje, para os cientistas sociais, amplo arsenal para investigação dos meandros políticos assumidos a partir dos objetivos técnicos traçados.

De acordo com Braman (2011):

A inclusão de piadas, comentários sobre o processo de *design* em si, referências às interações sociais e outros materiais não técnicos, na série de documentos, fornecem evidências das funções de socialização da conversa para os membros da comunidade de rede. Quase um terço dos documentos, durante a primeira década, lidaram com o desenvolvimento de protocolos, enquanto o resto dos textos forneciam detalhes como suporte administrativo, história, teoria da comunicação, experimentos técnicos e estudos de uso. (BRAMAN, 2011, p. 298)

No limite da análise, é possível localizar menções explícitas ao caráter político da Rede (indicando que ao menos alguns cientistas e tecnólogos envolvidos na produção das

tecnologias, e posteriores RFC's, detinham clareza do papel político que desempenhavam nas tomadas de decisão técnicas), quando os pesquisadores caíam na informalidade de uma elaboração textual descomprometida com o *modus operandi* do campo acadêmico-científico ao qual estavam circunscritos (o campo da Engenharia Elétrica, Eletrônica e da Computação Aplicada) (BRAMAN, 2011).

Na RFC 613, citada por Braman (2011) e resgatada, neste Capítulo, no original disponível à consulta pública, Alex McKenzie (pesquisador da *Bolt Beranek and Newman Inc.* – empresa vencedora do contrato que estabeleceria a parceria público-privada para a conformação da Arpanet) faz uma afirmação imperativa (em resposta à RFC 603, que continha dois questionamentos gerados a partir da RFC 597 – uma RFC que apresentava a estrutura de vários hosts e IMPs da rede no ano de 1974) ao declarar que (BRAMAN, 2011; KLEINROCK, 2010):

A topologia de rede é uma questão política e econômica complicada, com conotações técnicas óbvias. Não tentarei, nesta nota, abranger todos os argumentos admissíveis, que possam ser apresentados, mas responderei diretamente, apenas, os pontos levantados na RFC # 603. (RFC 613, 1974, p. 1).

Esse excerto indica que na busca por soluções para os mais variados problemas técnicos enfrentados ao longo de suas investigações, os “guerreiros tecnológicos” (CASTELLS, 2003, p. 44) debateram questões legais e políticas (de forma declaratória – como na inquirição realizada nos últimos dois parágrafos – ou de forma latente), agenciaram-se na “análise e formulação de políticas explícitas e implícitas” (BRAMAN, 2011, p. 295) e constituíram sistemas formais de decisão tecnopolítica (como prefere nominar o autor deste Trabalho) (BRAMAN, 2010; BRAMAN, 2011).

Se a tecnopolítica da estrutura fica muito clara nos estudos das RFC's, a geopolítica ligada à Arpanet não aparece de forma tão explícita nessa série de documentos históricos. As poucas referências às necessidades de pesquisa direcionada ao campo militar, no entanto, não indicam, deterministicamente, que essas questões não vinham sendo pensadas ao longo da produção das notas técnicas. Debates sobre necessidades da Força Aérea dos Estados Unidos são postas em evidência na RFC 164, e circunstancialmente, em outros documentos, detalhes surgem sem, no entanto, ganhar protagonismo (BRAMAN, 2010; BRAMAN, 2011).

Dentre as temáticas, a que recebe maior destaque tangencia, precipuamente, o financiamento e manutenção da própria Rede. Os pesquisadores envolvidos na produção das tecnologias que formaram a Arpanet tinham clareza do papel do investimento público,

através do Governo estadunidense e de suas forças militares, para que as investigações continuassem avançando. Todavia, a preocupação com o prazo de validade do aporte estatal (que, na visão dos cientistas, não se sustentaria indefinidamente) também infiltrou a tecnologia e suas características (BRAMAN, 2010; BRAMAN, 2011).

Um artefato tecnológico cambiável com o Mercado, desenhado para atender necessidades comerciais (dos mais variados *players*) e suscetível a customizações e mudanças começou a ser pensado, buscando nesses elementos, atrativos aos setores produtivos, alguma forma de dar continuidade às pesquisas, a partir do aporte privado (BRAMAN 2010, BRAMAN 2011).

Segundo Braman (2011):

Grandes empresas, como a General Motors, participaram regularmente de reuniões de *design* para fornecer informações sobre a natureza de suas necessidades internas de computação e rede (RFC 316). Os interesses dos indivíduos em atividades em rede também foram reconhecidos, particularmente nas áreas de correspondência pessoal (RFC 196) e jogos de xadrez (RFC 369) (BRAMAN, 2011, p. 302).

Essas “necessidades internas de computação e rede” (BRAMAN, 2011, p. 302) seriam características técnicas embutidas na Arpanet, como artefato, a partir de decisões políticas previstas antes mesmo da coleta de requisitos. Uma política pública de pesquisa aplicada intermitente pode refletir as influências de Mercado, na concepção da tecnologia, de forma completamente diferente da atuação estatal soviética, por exemplo, de maior participação estatal na produção tecnológica (ainda que os Estados Unidos, como exposto no presente Capítulo, tenha alta participação estatal na pesquisa realizada em seu território, não deixando, no entanto, pesquisadores e tecnólogos seguros e confortáveis quanto à garantia dos recursos para continuidade de seus trabalhos).

Um texto publicado por Vinton G. Cerf, em 1996, rogando ao Congresso dos Estados Unidos que (na esteira de um orçamento que prometia contingenciar os investimentos em pesquisa básica e aplicada) mantivesse os recursos destinados a projetos de importância estratégica (como já havia sido a Arpanet, em décadas anteriores), deixa claro que a volatilidade do financiamento público em pesquisa dá margem para preocupações genuínas.

Das mais diferentes formas, em circunstâncias de imprecisão na garantia dos recursos, a volatilidade do financiamento público se interpõe—como condição política a se considerar (por cientistas) na tomada de decisão, influenciando na construção da tecnologia de tal forma que os artefatos tecnológicos começam a ser pensados tomando por premissa os interesses de mercado (que podem dar continuidade ao custeio dessas ações de investigação) ainda que, em

sua gênese, os objetivos fossem outros (CERF, 1996).

Vinton G. Cerf destaca que:

Quando se trata de tempo de corte orçamentário, entre as primeiras baixas habituais estão todas as formas de pesquisa. No entanto, a história da pesquisa apoiada pelo governo mostra que a pesquisa básica fornece as matérias-primas a partir das quais aplicações úteis podem ser feitas e a pesquisa aplicada se paga muitas vezes na produção de impostos, empregos, exportações e melhorias vitais na segurança nacional (CERF, 1996, p. 1343).

Essa análise, dos requisitos tecnológicos da Arpanet sendo alterados a partir das influências de Mercado cada vez mais pujantes, é importante não pela mera constatação do fato, mas pelo esclarecimento das motivações políticas por trás das mudanças propostas. A tecnologia levou em conta as necessidades de Mercado (na etapa posterior à primeira década de desenvolvimento da Arpanet) não por mero potencial identificado, de uso possível para diferentes segmentos, mas por uma questão política prática, do campo decisório da Política Pública de Ciência e Tecnologia em curso (BRAMAN, 2011; CERF, 1996).

Pesquisadores perceberam que os Estados Unidos não se manteriam investindo na primeira rede de comutação de pacotes do Planeta de forma perene. Nessas condições, repensar a estrutura de rede levando em conta as necessidades de Mercado para agenciar potenciais investidores, permitindo, assim, que a pesquisa se mantivesse, é uma clara participação política na definição técnica de um artefato tecnológico (que é remodelado para satisfazer interesses condicionados a realidades político-econômicas de determinado período histórico) (BRAMAN, 2011).

Esse recorte (dos condicionamentos político-econômicos para a estruturação da Arpanet) vem ao encontro da perspectiva de Braman (2011) de que os critérios de desenho e criação de um artefato tecnológico são (nos sistemas sociotécnicos), nevrálgicamente, de foro político. A autora dá sequência a esta leitura, dos critérios de desenho de sistemas sociotécnicos, indicando que a análise desses grandes sistemas (como a Arpanet) pode ser extremamente relevante para os interessados em análises políticas (BRAMAN, 2011).

Uma discussão sobre a Arpanet, a partir de lentes sociotécnicas, é indispensável para se compreender a natureza das políticas públicas implementadas na América Latina nas décadas de 1990 e 2000 (que tinham por meta a massificação do acesso à informação nos países periféricos), e como as dinâmicas de disseminação da informação atreladas a um artefato tecnológico que não nasce com esse objetivo (em consonância com o exposto ao longo do presente Capítulo) podem ser desenhadas, implementadas, avaliadas, analisadas e

comparadas.

Analisar políticas públicas setoriais, como as políticas públicas de telecomunicações (em especial as de banda larga) toma nova forma ao se considerar a dimensão sociotécnica da Arpanet (e, de forma adjacente, da Internet). As considerações de que a Internet não é um artefato neutro (tendo por premissa a teoria sociotécnica do construtivismo social), de que não foi desenhada para pertencer a todas as pessoas (ainda que os cientistas mais visionários fossem capazes de prever e defender uma disseminação massiva de estrutura e acesso) e de que sofreu e continua sofrendo (após quase sessenta anos de sua criação) interferências, geopolíticas e micropolíticas, na concepção das variadas tecnologias que essa superestrutura comporta, são definitivas para o lócus de observação que se busca dar, neste trabalho dissertativo, ao longo dos capítulos (WINNER, 1986).

Braman (2011) também não deixa de reconhecer explicitamente inúmeras condicionantes políticas envolvidas no desenvolvimento da Arpanet ao evocar a RFC 420, quando declara que:

As interações entre o trabalho em rede e a necessidade de promover inovação para aumentar a capacidade computacional – uma questão tratável pelos formuladores de políticas através do uso de ferramentas como financiamento para pesquisa, isenções fiscais, adaptação das leis antitruste (concorrência) e compras governamentais - foram reconhecidas (RFC 420) (Braman, 2011, p.306)

As limitações técnicas e políticas são reconhecidas de diferentes formas e tratadas em diferentes arenas. Tal qual no excerto supracitado, uma questão envolvendo o aumento da capacidade computacional, e do compartilhamento desta capacidade, buscava soluções técnicas diferentes das soluções procuradas na arena política. Em nenhum momento as questões indicadas por Braman (2011) (como financiamento, isenções, leis antitruste e compras governamentais) são referenciadas diretamente na RFC 420, sendo que os caminhos para as limitações técnicas são buscados na arena tecnológica, para esse caso (BRAMAN, 2011).

Contudo, quando cientistas, insistentemente, buscam soluções técnicas de contorno para sobrepujar as barreiras políticas (ou soluções políticas para sobrepujar barreiras técnicas), a compleição sociotécnica assume forma, pois no mesmo processo simbiótico os artefatos assumem política. (BRAMAN, 2011; WINNER 1986).

É preciso destacar, no entanto, que nem sempre se identifica intencionalidade política clara, de cientistas e engenheiros/tecnólogos, na concepção de artefatos tecnológicos, embora dentro da interpretação e teoria social construtivista isso aconteça sempre (com ou sem

disposição objetiva em fazê-la).

Nas discussões do texto de Winner (1986), o autor recorre a exemplos absolutamente intencionais (de políticas cristalizadas em artefatos, a partir do desejo explícito de cientistas e engenheiros de condicionar a técnica a serviço de seus pensamentos, valores e desígnios) como forma de demonstrar a constituição política das tecnologias (WINNER, 1986).

Braman (2011), por sua vez, aborda a temática de forma oposta a Winner (1986) ao considerar que os envolvidos na construção das tecnologias que sustentavam a Arpanet (e da própria Arpanet como artefato técnico-político) não estavam absolutamente conscientes de todos os impactos possíveis (e também da longevidade de suas decisões na conformação da Internet de nossos tempos), dando aos profissionais envolvidos nesse processo alguma aura inconsciente (ainda que, ao longo de seus textos, muitas das intenções políticas dos envolvidos nas tomadas de decisão estejam declaradas de forma inconteste).

Um dos exemplos da parcimônia crítica da autora, em relação a Winner (1986) encontra-se no seguinte excerto:

Os responsáveis pelo projeto técnico da Internet, de 1969 a 1979, estavam cientes de que suas decisões preliminares, muitas vezes definitivas e experimentais, eram importantes, mas nem sempre previam as consequências de longo prazo de suas decisões na perspectiva de suas funções como estruturas políticas (BRAMAN, 2011, p. 396).

Complementarmente, nas conclusões do seu artigo, a autora também indica que:

Isso não deve ser uma surpresa: esses indivíduos e suas organizações de empregadores tiveram que considerar as demandas imediatas dos financiadores, alimentar ambiciosas imaginações de possíveis futuros e atender usuários com necessidades operacionais e de desenvolvimento. E eles tinham que fazer essas coisas sob condições operacionais marcadas por constantes mudanças no assunto de seus esforços, nas tecnologias e teorias disponíveis, na terminologia usada para discutir o que eles estavam tentando construir, e no nível de formalização da decisão (BRAMAN, 2011, p. 396).

Nessa conjuntura, a autora não se aventura em destrinchar se as intenções políticas cristalizadas no artefato tecnológico que entendemos por Internet, hoje, não sofreram ingerências por parte, justamente, desses agentes externos ao processo técnico de concepção da Arpanet. Como o foco da autora, no referido artigo, cinge as relações micropolíticas circunscritas na História da Arpanet, através da análise das RFC's (série de documentos escritos por tecnicistas de carreira), diferente das análises de Kleinrock (2010) e Lukasik (2011), que tomam por lente de análise percepções mais geopolíticas deste processo histórico,

as conexões macro do processo e da historicidade da Arpanet não são exploradas (embora, por vezes, não sejam completamente ignoradas).

O presente Capítulo, nessa trama relacional entre a micro e a geopolítica, tenta, justamente, concatenar os dois focos analíticos na compreensão explícita e implícita, mas também direta e indireta, da participação de burocratas estatais, tecnicistas de carreira e investidores de mercado na construção da Arpanet, ainda que, recursivamente, se avance ou se retroceda, ao longo do texto, nas questões mais ligadas ao trabalho dos técnicos, em suas atividades finalísticas, ou nas questões mais ligadas aos membros do aparelho estatal ou dos agentes de mercado (que influenciam, indiretamente, mas que, ainda assim, detêm grande poder de barganha e de persuasão, que alteram as rotas do trabalho desenvolvido pelos especialistas da computação e *designers* da rede).

Por sua vez, o processo de internacionalização da Internet e as tomadas de decisão de foro mais geopolítico são explorados por Braman (2015) em outro de seus textos, publicado quatro anos após os dois primeiros artigos abordados no presente Capítulo (BRAMAN, 2015).

Nessa produção acadêmica, Braman (2015) se defronta com questões similares as de Kleinrock (2010) e Lukasik (2011), embora faça uso de outras metodologias de pesquisa (alicerçadas, novamente, em conceitos dialógicos e técnica de análise do discurso) para, a partir (mais uma vez) das RFC's, problematizar as tomadas de decisão nos primeiros anos de trabalho para a criação da Arpanet (BRAMAN, 2015).

No *Abstract* do artigo, a autora logo trata de sublinhar que:

Os sucessos e fracassos da internacionalização da Internet revelam lutas entre dois sistemas: a rede política (orientada em torno do maquinismo) e a geopolítica (orientada em torno do social). Os quadros por meio dos quais esse conflito é compreendido e as decisões técnicas que decretaram esses quadros foram postas em prática durante a primeira década do processo de *design* de rede, de 1969 a 1979. A análise da série de documentos técnicos que registra a história desse processo fornece evidências das formas de internacionalização que incluem a extensão da rede fora dos Estados Unidos, a participação internacional na concepção de *design*, a influência de organizações e associações internacionais, o apoio à internacionalização nos critérios de *design*, que servem como princípios de política, e a atenção às questões levantadas pela internacionalização no decorrer da tomada de decisões técnicas (BRAMAN, 2015, p. 27).

Um dos primeiros temas geopolíticos abordados por Braman (2015) e que não são devidamente explorados nas produções dos autores trabalhados ao longo deste Capítulo, questiona, de imediato, a própria percepção da Internet como artefato tecnológico “globalizado”, tomando por base o processo de concepção da Arpanet ao longo da primeira década de pesquisas financiadas pela Arpa (BRAMAN, 2015).

Braman (2015) observa que as diferentes assimetrias no atendimento das necessidades de pessoas circunscritas a variadas culturas, línguas, sistemas técnicos e legais e contextos políticos e sociais se apresentam, por si só, como suficientes para questionar o caráter multinacionalizado da Internet (BRAMAN, 2015).

Essa problematização é feita desde o começo dos anos de 1990, quando a partir da disputa pelos endereços de domínio na Internet, muitas críticas começaram a surgir (em especial de pesquisadores sediados na Europa) denunciando o controle de mais da metade dos endereços disponíveis, todos de propriedade de empresas estadunidenses. Certamente, essa não foi a única disputa capaz de colocar luz sob o alto controle dos Estados Unidos sobre toda a tecnologia constituída ao longo das três décadas anteriores (BRAMAN, 2015).

A Arpanet não só foi financiada e projetada, desde sua gênese, pelo Governo dos Estados Unidos, durante ao menos uma década, de forma bastante centralizada (no que tange à tomada de decisões tecnopolíticas) como também seguiu, durante décadas posteriores, sofrendo forte ingerência do mercado estadunidense (no momento em que este ente assume a dianteira na pesquisa aplicada do setor de telecomunicações, após anos de hegemonia estatal) e esse controle em alto nível acabou dando continuidade à importação de padrões técnicos, em conformidade a características sociais, que privilegiam o uso do artefato por nativos do país de origem da Arpanet (BRAMAN, 2015).

Braman (2015) não foca em todo o ciclo de desenvolvimento da Arpanet, até se transformar na Internet, mas precisamente nos dez primeiros anos de atuação das universidades e empresas estatais estadunidenses dando, ainda assim, um excelente panorama do começo da internacionalização da rede e das influencias e mudanças políticas que foram insufladas a partir de perspectivas políticas de pesquisadores e funcionários de estado (BRAMAN, 2015).

As primeiras dificuldades enfrentadas pela internacionalização da Internet se deram, justamente, pela incompatibilidade de tecnologias desenvolvidas em diferentes partes do Planeta (o que mostra que, ao menos em algum momento histórico, um consenso em busca de um trabalho colaborativo não foi prioridade, para concepção e primeiros passos dados rumo à primeira rede de comutação de pacotes de alcance global) (KLEINROCK, 2010).

A França e a Austrália que, simultaneamente aos Estados Unidos, vinham discutindo seus próprios padrões tecnológicos de redes compartilhadas demonstraram pouco interesse, ao menos nos primeiros anos de desenvolvimento, em se submeter aos padrões desenhados pelos estadunidenses, o que dificultou, sobremaneira, a interconexão de diferentes redes nacionais

nos primeiros anos de pesquisa (BRAMAN, 2011).

A autora também destaca que o processo de comutação de pacotes foi desenvolvido pela Inglaterra (e importado pelos Estados Unidos para uso na Arpanet), embora essa informação conflita com a ofertada por Kleinrock (2010), de que as primeiras pesquisas e teorias matemáticas desenvolvidas e testadas sobre comutação de pacotes ocorreram ao longo do seu Mestrado no *Massachusetts Institute of Technology* (creditando a si próprio o começo das investigações sobre o tema) e que, inclusive, toda essa produção acadêmica teria sido usada, na Inglaterra, para o começo das pesquisas sobre o tema na Europa (como já explorado ao longo deste Capítulo) (BRAMAN, 2015; KLEINROCK, 2010).

Essas duas linhas retóricas são postas em contraposição para indicar que algum nível de trânsito intelectual é identificado durante o processo de internacionalização da Internet (mesmo que determinados marcos históricos não detenham consenso entre distintos autores), principalmente entre pesquisadores e tecnólogos de redes (ainda que de forma muito incipiente), mas que se as aproximações técnicas eram precariamente buscadas (como fonte de inspiração para solução de problemas), a distância mantida entre Estados-Nação, nesse período de corrida tecnológica, demonstra que as aproximações políticas só ocorreriam em anos posteriores.

Contudo, Braman (2015) reconhece que no começo do diálogo internacional, para conexão entre distintas redes, foram os protocolos da Arpanet que definiram não só o padrão de conexão ponto a ponto (com diferentes países), mas que também modelaram a Internet dos nossos tempos, colocando os padrões tecnológicos, desenvolvidos por outras nações, para fora da disputa (BRAMAN, 2015).

Essa constatação de Braman (2015), que também é feita por Lukasik (2011), Kleinrock (2010), Castells (2003) e Leiner, Cerf, Clark, Kahn, Kleinrock, Lynch, Postel, Roberts & Wolff (1997) se apresenta como uma das justificativas para que a corrente pesquisa adote o estudo sociotécnico da Arpanet, como estrutura embrionária da Internet, e das tomadas de decisão desse período, relacionadas a esse artefato tecnológico específico, para debater, de forma posterior e ao longo da Dissertação, como as políticas públicas se constituem nos Estados Latino-americanos, a partir da análise comparada de duas políticas postas em curso ao longo dos anos 2000 e como, desde o surgimento da Arpanet, essas decisões políticas já influenciavam na inserção dessas tecnologias nos territórios periféricos, decisões que não se dissolveram ao longo das últimas décadas e que continuam, nos mais diferentes níveis, a impactar as decisões tomadas na agenda política da Argentina e do Brasil,

locus da perquirição contemplada nos capítulos posteriores.

3.4 Conclusão do Capítulo

Após a incursão sobre o tema, proposto no presente Capítulo, constata-se que as tomadas de decisão técnicas, realizadas ao longo do desenvolvimento da Internet, incutiram no artefato tecnológico premissas políticas desde sua gênese, há mais de sessenta anos, sob a perspectiva de uma leitura social construtivista dessa tecnologia e de como a micro e geopolítica imbuída na história da Arpanet influenciaram a concepção da Internet de nossos tempos e também das políticas desenhadas e implementadas a partir da natureza social deste recurso técnico compartilhado em nível global.

Braman (2015) relata que muitas leis e regulamentações de outros países precisaram ser alteradas no momento em que as conexões internacionais da Arpanet foram autorizadas pelo Governo dos Estados Unidos e a cachimônia dos tomadores de decisão era a de que todo o arcabouço jurídico precisava ser revisto para receber a Arpanet como inovação tecnológica (algo similar e que se transferiu em igual juízo nas mais variadas mudanças que a Internet evocou, no momento de sua consolidação, e que ainda evoca, até hoje, em diferentes pontos do Planeta) (BRAMAN, 2015).

As influências políticas que os cientistas, engenheiros e tecnólogos em redes transferiram ao artefato tecnológico, assim como as influências que funcionários estatais e grandes líderes de governo também transferiram, deram sequência a uma ação política que, anos mais tarde, seria imposta pelo próprio artefato tecnológico, no momento em que o artefato cristaliza e assume a política envolta em sua concepção (WINNER, 1986).

Na atualidade, nada do que os grandes formuladores de políticas públicas pensem a respeito de políticas setoriais de telecomunicações, de políticas de massificação do acesso à informação ou de políticas de inclusão digital escapa da condição política inerente à tecnologia de comutação de pacotes (que chamamos, ludicamente, de Internet – com um prefixo que alude à ideia de internacionalização, algo questionado no corrente Texto).

A natureza do artefato condiciona tudo o que se propõe a respeito de Política Pública, desde a predileção pela língua inglesa nas linguagens de programação, passando pela hegemonia na fabricação de determinados equipamentos de borda, na interação entre usuários e determinados sistemas de codificação (que privilegiam o ocidente em relação ao oriente) e nos mais variados elementos que, se listados, certamente não seriam mapeados numa única dissertação.

Encarando a dimensão política da Arpanet (e da Internet) e a condição de dependência dos Estados-Nação, escolhidos como caso de comparação, apresentaremos, nos capítulos subsequentes, uma análise comparada da agenda decisória nos Programas Nacionais de Banda Larga implantados na Argentina e no Brasil, além da Conclusão da Pesquisa, e como o panorama da massificação do acesso à informação se transformou (ou não) após os anos posteriores à consolidação dessas políticas.

4 ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DA ARGENTINA E DO BRASIL

4.1 Introdução do Capítulo

Na última etapa da Pesquisa, a partir dos entendimentos sobre Teorias do Estado Latino-Americano e da Sociotecnia da Internet, é apresentada uma Análise Comparada das Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil, com foco na conformação da agenda decisória, fazendo uso do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) e da abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design* – MSSD).

Nas duas seções seguintes, as apresentações do método MSF e da abordagem MSSD serão realizadas com o intuito de demonstrar as principais categorias assumidas na análise da conformação da agenda e na análise comparada que, posteriormente, ainda no presente Capítulo, tangenciarão a investigação aplicada aos Planos Nacionais de Banda Larga da Argentina e do Brasil.

Esses dois Planos Nacionais de Banda Larga, aproximados por suas similaridades e distanciados por um fator explicativo, conforme estrutura analítico-conceitual da abordagem MSSD, revelarão, através da inspeção executada por intermédio dos mecanismos de cada um dos três fluxos do MSF, quais as substanciais diferenças na conformação da agenda decisória de uma política setorial em dois países latino-americanos e como essas diferenças são capazes de impactar a constituição de uma política pública de telecomunicações.

4.2 O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF)

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework* – MSF) foi preconcebido por Jonh Wells Kingdon ao longo da década de 1980 e transformou-se, rapidamente, num marco para os estudos da conformação da agenda decisória em suas fases pré-decisória e decisória (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2005).

Inicialmente desenvolvido a partir de investigações realizadas junto aos setores de saúde e transporte do Governo dos Estados Unidos, o MSF logo começou a ser aplicado em análises de outros setores, tendo Nikolaos Zahariadis, na Europa, e Ana Cláudia Niedhardt Capella, no Brasil, como dois dos maiores apregoadores do modelo (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2005; ZAHARIADIS, 1995).

A principal questão que Kingdon busca responder, em suas pesquisas sobre formulação de política públicas, diz respeito a atenção que determinados problemas recebem, de uma estrutura governamental, enquanto outros mantêm-se desassistidos (KINGDON, 2014).

Em síntese, o MSF é composto por três fluxos (*streams*) distintos: problemas (*problems*), alternativas (*policies*) e políticas (*politics*), cada um dos três fluxos formado por três mecanismos, baseados na teoria da anarquia organizada e no modelo da lata de lixo, utilizados na análise de organizações em conjunturas incertas (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2005).

Os três fluxos possuem independência entre si, segundo Kingdon (2014), ainda que algum autores critiquem esta perspectiva, sublinhando que, sob alguns aspectos, o fluxo da política acaba por influenciar os outros dois fluxos (problemas e alternativas). Todo caso, para as análises realizadas nesta Pesquisa, a independência entre os fluxos será considerada de forma absoluta, conforme proposto pelo autor criador do modelo (KINGDON, 2014, CAPELLA, 2005; MUCCIARONI, 1992).

O fluxo do problema é ocasionalmente assumido como central em algumas análises por demarcar a inscrição de determinada temática na agenda, tendo em vista que um problema precisa ser inicialmente delimitado para que se busquem alternativas e condições políticas para a acoplagem dos fluxos. Na impossibilidade de que todos os problemas sejam atendidos ao mesmo tempo pela estrutura estatal, alguns problemas recebem a atenção dos formuladores de políticas públicas enquanto outros passam despercebidos ou até mesmo são intencionalmente ignorados (KINGDON, 201; CAPELLA, 2005).

Este fluxo possui três mecanismos distintos, nominados de: indicadores; eventos, crises e símbolos e; *feedback*. Os indicadores representam os dados que podem ser capturados pelos formuladores de políticas públicas, sejam de produção própria ou a partir de pesquisas junto a entidades de saber científico, centros de pesquisa etc. Os eventos, crises e símbolos refletem acontecimentos de grande proporção que capturam a atenção pública e, por conseguinte, dos agentes de Estado, provocando o Estado a responder a determinada demanda. E o *feedback*, mecanismo que busca, nas ações estatais executadas pregressamente, ou em fase de implementação, ou ainda de uma condição que merece atenção, os elementos necessários para alimentar uma nova política.

Esses três mecanismos, anteriormente descritos, não são apontados, por Kingdon (2014) e Capella (2005), como capazes de transformar uma condição em problema, mas são

sim indicados como geradores de informações complementares, ou subsídios, capazes de delimitar uma questão que encontrará uma alternativa viável e uma configuração política favorável para a efetiva inscrição de uma temática na agenda decisória.

O fluxo das alternativas é considerado, por Kingdon (2014), como um fluxo independente da situação problema caracterizada, distanciando-se de pressupostos que sempre associam problema e alternativa como pares causais. Kingdon (2014) argumenta que problemas e alternativas não estão intrinsecamente ligados desde o surgimento, sendo que em muitas oportunidades uma solução pode ser criada ou desenvolvida antes mesmo que um problema seja localizado.

As alternativas ou soluções surgem a partir de comunidades (*policy communities*) e emergem no que Kingdon (2014) chama de caldo primordial das alternativas (*policy primeval soup*), onde poderão permanecer por muito tempo até que os formuladores de políticas visualizem, para um problema, uma alternativa pré-existente que possa atender determinados aspectos de uma questão interposta na estrutura estatal.

Nessas condições de ‘seleção natural’, enquanto algumas alternativas são rapidamente capturadas pelos formuladores de políticas públicas, outras delas colidem e se fundem, num processo dinâmico, e outras ainda são descartadas nessa seleção, por não serem viáveis tecnicamente, por sofrerem algum tipo de rejeição pública (a partir dos valores envolvidos) ou por não serem viáveis financeiramente (KINGDON, 2014).

As comunidades (*policy communities*) são constituídas de diversos indivíduos ligados a diferentes organizações, sendo eles membros integrados às mais variadas categorias, dentre eles: acadêmicos, analistas (do setor público ou privado), assessores do executivo, estudantes, membros do executivo, legislativo ou judiciário, pesquisadores, professores e outros especialistas dedicados a políticas setoriais (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2005).

Este fluxo possui, em consonância ao anterior, três mecanismos distintos, nominados de: viabilidade técnica; valores envolvidos e; orçamento. A viabilidade técnica corresponde aos recursos técnicos disponíveis para a solução de determinada questão e como são empregados dentro de uma política pública. Os valores envolvidos tratam das perspectivas da opinião pública cristalizadas em alguma temática, que precisam ser consideradas para que a alternativa não seja rejeitada em totalidade ou em parte. E o orçamento versa sobre a disponibilidade financeira do Estado em empregar recursos, e o quanto de recurso se dispõe para empregar, no atendimento de eventual problemática situada (KINGDON, 2014).

Por seu turno, a persuasão destaca-se como elemento fundamental para que algumas alternativas recebam maior atenção dos formuladores de políticas e agentes de Estado, em detrimento de outras. Apostar nos recursos técnicos de maior aceitação social e que atentem ao emprego de recursos compatíveis com as disposições de gastos de um governo são um primeiro caminho para ascender uma alternativa à condição de acoplagem, quando um problema bem delimitado e condições políticas favoráveis corroboram para a abertura de uma janela de oportunidade (KINGDON, 2014).

Por último, o fluxo da política é sem dúvidas o fluxo onde se situam as mais complexas tramas de interesses, ofertando maiores condições de análise das questões distais de todo o processo, por vezes aludindo a aspectos dos outros fluxos em associação relativa, ainda que a independência entre os fluxos seja mantida (KINGDON, 2014).

Este fluxo possui, em consonância aos anteriores, três mecanismos distintos, nominados de: humor nacional; grupos de interesse e; *turnover*. O humor nacional corresponde a afinidade que um grupo de atores assume para específica temática, e que tem duração suficiente para ser observada como narrativa, sendo capaz de influenciar, de alguma forma, uma política pública posta em curso. Os grupos de interesse, por vezes, são os atores descritos anteriormente, que corroboram para a construção de um humor nacional e para o estabelecimento de consensos e conflitos. E o *turnover*, mecanismo especial a ser analisado dada a atenção que recebe de Kingdon (2014), corresponde as mudanças de governo ocasionadas por processos eleitorais, ou pela indicação de figuras políticas para cargos estratégicos de tomada de decisão, que podem corroborar para a mudança de foco em determinados problemas, em busca de alternativas que viabilizem a acoplagem e a abertura da janela de oportunidade (KINGDON, 2014).

Inobstante, o início de uma nova gestão, em especial as gestões federais em países republicanos, é apontada por Kingdon (2014) e por Capella (2005) como o momento mais profícuo para mudanças profundas nas agendas decisória e governamental. No momento singular de chegada de um novo Presidente à liderança de uma nação – assumindo aqui um dos atores políticos que Kingdon (2014) avultadamente cita – o prestígio de que essa figura política dispõe (principalmente em começo de mandato) e a vontade de imprimir sua marca de gestão, pode consentir, no curto prazo, com a descontinuidade de projetos de gestões anteriores, abrindo brechas para investimentos em outros projetos, que recebiam menor atenção do estadista antecessor, intensificando, ainda, lançamentos de uma série de novos

programas e planos, alterando toda a configuração da gestão estatal e conformando uma nova agenda governamental.

Nos últimos parágrafos expostos nesta seção, alguns aspectos sobre as supracitadas acoplagem e janela de oportunidade serão detalhados. Para iniciar a explanação, é essencial compreender que, para Kingdon (2014), o fluxo das alternativas não é capaz de acionar a acoplagem dos fluxos e a abertura da janela de oportunidade. Com esse respaldo, é possível afirmar que apenas os fluxos do problema ou da política são capazes de promover a primeira ação rumo a acoplagem, ainda que nada possa ser feito sem que uma alternativa esteja à disposição para conformação da janela.

Na intenção de apresentar a acoplagem e a janela de oportunidade a partir dos casos que serão inspecionados por meio dos mecanismos, nas seções posteriores, para a política de banda larga da Argentina, no fluxo do problema os indicadores são os elementos mais fortes do Plano Argentina Conectada, seguidos dos eventos, crises e símbolos retratados no período, tendo menos participação do *feedback* formal, tanto pelo fato de a Argentina não possuir políticas pregressas de massificação do acesso à banda larga, como também por não ter estabelecido espaços ricos de diálogo e debate com a sociedade civil organizada e não organizada (KINGDON, 2014; ARGENTINA, 2010).

Já no fluxo da política, o humor nacional, nas disputas existentes entre a maior ou menor participação da Arsat (empresa pública federal argentina), os grupos de interesse (que contribuíram, inclusive, para a formação do humor nacional supracitado) e o *turnover* (sendo, dentro de todos os mecanismos, o de maior importância para a análise comparada entre o caso argentino e brasileiro) dão indícios da importância de certos mecanismos, em contraste a outros menos expressivos (KINGDON, 2014; ARGENTINA, 2010).

Para o caso brasileiro, embora muitos indicadores denotassem a dimensão do problema em seu particular fluxo, são nos eventos, crises ou símbolos que se situam as maiores constatações analíticas prévias, tendo em vista que a Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 2014, e as Olimpíadas no Rio de Janeiro, em 2016, urgiam por soluções de telecomunicações que não constrangessem o País ante a audiência internacional, dando ao *feedback* das ações governamentais menor relevância por, de forma análoga ao caso argentino, o Brasil, naquela altura dos acontecimentos, não dispor de uma grande e concentrada política anterior de massificação do acesso à informação, ou de amplos instrumentos promotores do diálogo com a sociedade civil (KINGDON, 2014; BRASIL, 2010).

No fluxo da política, o humor nacional, precisamente igual ao caso argentino, culminou num debate sobre o uso ou descarte da Telebrás, na constituição de um *backbone* de fibra público, que permaneceria por meses em evidência na imprensa nacional até que uma decisão final fosse tomada pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Os grupos de interesse, também de forma mimética ao caso argentino, foram responsáveis, em diferentes níveis, por parte da condução das narrativas deste humor nacional, sendo fração integrante de um debate decisivo para o estabelecimento da política de banda larga brasileira. Por último e merecedor de grande destaque, os múltiplos *turnovers* ocorridos entre a transição dos Governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff se diferem substancialmente do caso argentino. Enquanto na Argentina, o Ministro e o Secretário responsáveis pelo Plano Argentina Conectada se mantiveram longos anos a frente de suas respectivas pastas, no Brasil, a transição entre o Governo Lula e o Governo Dilma providenciaram mudanças que alteraram, significativamente, o curso da política de banda larga brasileira, ainda que ambos políticos sejam oriundos do mesmo Partido (o Partido dos Trabalhadores) (KINGDON, 2014; BRASIL, 2010).

Na rodada de comparação MSSD ficará patente, como achado científico, que a transição de gestão, ainda que dentro de regimes políticos liderados pela mesma estrutura partidária, não são garantia de perenidade das políticas anteriores postas em implementação, sendo que este fator explicativo, no MSSD, se alinha, nevrálgicamente, as percepções defendidas por Kingdon (2014), de destaques para a mudança governamental (*turnover*) como fator crucial para alteração da agenda governamental (KINGSON, 2014).

4.3 A Abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design*)

Com base no Método da Diferença (*Method of Difference*) composto por Jonh Stuart Mill (1843), a abordagem do Design de Sistemas Mais Similares (*Most Similar Systems Design*) tornou-se, rapidamente, um recurso muito utilizado para análises comparadas entre diferentes países, sendo perfilhado tanto no campo da Ciência Política (de onde é oriundo) quanto no campo das Políticas Públicas (MILL, [1882] 2009; LANDMAN, 2008).

Mill ([1882] 2009) publicou uma obra intitulada: *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive, Being a Connected View of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*, que apresenta quatro métodos de investigação experimental, sendo que dois deles, o Método da Diferença (*Method of Difference*, que engendrou a abordagem do Design de Sistemas Mais Similares – *Most Similar Systems Design* – MSSD) e o Método da

Similaridade (*Method of Agreement*, que engendrou a abordagem do Design de Sistemas Mais Diferentes – *Most Different Systems Design* – MDSD), são dispostos, na atualidade, para analisar casos em que, por meio de múltiplas similaridades, o fenômeno ocorre, tendo algum elemento diferencial como fator explicativo, ou para circunstâncias em que o fenômeno ocorre para alguns casos, e para outros não, a partir de múltiplas distinções (MILL, [1882] 2009; LANDMAN, 2008).

Numa síntese do exposto acima, Mill ([1882] 2009) argumenta que:

Os modos mais simples e óbvios de escolher entre as circunstâncias que precedem ou seguem um fenômeno, aquelas às quais esse fenômeno está realmente conectado por uma lei invariável, são dois em número. Um [modo] é comparando diferentes casos em que o fenômeno ocorre. O outro [modo] é comparando casos em que o fenômeno ocorre com casos em que o fenômeno não ocorre. Esses dois métodos podem ser denominados, respectivamente, de Método da Similaridade e de Método da Diferença. (MILL, [1882] 2009, p. 478).

Cabe ressaltar que os Métodos da Similaridade e da Diferença de Mill ([1882] 2009) não foram desenvolvidos pelo autor para adoção no campo das Ciências Sociais e das Ciências Sociais Aplicadas, sendo incorporados, muitas décadas após o lançamento da obra magna de Mill ([1882] 2009), especialmente em virtude das contribuições de Émile Durkheim e de Max Weber (GONZÁLEZ, 2008).

Fundamentado nos trabalhos de diversos autores que estudaram e constituíram métodos e abordagens de análise, Landman (2008) publicou um escrito nominado de *Issues and Methods in Comparative Politics*, que dedica capítulo exclusivo sobre a comparação de países, nominado de *Why compare countries?*.

Neste trabalho de Landman (2008), as abordagens MSSD e MDSD são amplamente exploradas dando condições para que um metodólogo ou analista defina qual a melhor abordagem a ser empregada na comparação de casos delimitada pelo pesquisador.

Mas, para além do exposto, o trabalho de Landman (2008), inspecionando o MSSD e o MDSD, abordagens criadas por Adam Przeworski e Henry Teune em 1970, também intenciona amparar os pesquisadores e analistas na escolha dos próprios casos a serem comparados, a partir da análise prévia de algumas características que permitam definir se os casos a serem confrontados se adéquam melhor ao uso do MSSD ou do MDSD, ou a nenhuma das duas abordagens, principalmente nas situações em que uma quantidade maior de países precisa ser comparada – situação em que, segundo Landman (2008), tanto o MSSD quanto o

MDSM perdem sua precisão, dada a quantidade excessiva de fatores e elementos a serem observados (LANDMAN, 2008; PRZEWORSKI & TEUNE, 1970).

Por intermédio do aprofundamento de Przeworski & Teune (1970), o MSSD e o MDSM são pormenorizados (em aspectos que transcendem os Métodos Fundamentais da Similaridade e da Diferença) e organizados da respectiva forma:

- *Most Different System Design* – de Przeworski & Teune (1970): procedente do Método da Similaridade de Mill ([1882] 2009); com aplicação para o campo das Ciências Sociais realizada por Émile Durkheim. Abordagem estatística e orientada a variáveis, sendo quantitativa e randomizável, nas contribuições finais de Ragin & Zaret (1983) e Holt & Turner (1972) (GONZÁLEZ, 2008).

- *Most Similar System Design* – de Przeworski & Teune (1970): procedente do Método da Diferença de Mill ([1882] 2009); com aplicação ao campo das Ciências Sociais realizada por Max Weber. Abordagem histórica e orientada a casos, sendo qualitativa e especializada, nas contribuições finais de Ragin & Zaret (1983) e Holt & Turner (1972) (GONZÁLEZ, 2008).

Para a corrente Dissertação, a escolha do MSSD se confirma a partir da orientação histórica e orientada a casos, sendo uma análise integralmente qualitativa e especializada, na comparação entre duas nações que congregam abundantes similaridades (repúblicas presidencialistas, latino-americanas, marcadas por traços de dependência estrutural e estruturante, sendo duas das maiores economias do subcontinente, com pastas ministeriais responsáveis pelo setor de telecomunicações e pelas políticas desenvolvidas nacionalmente, lideradas – no período – por dois governos progressistas, com equivalências nas escolhas políticas adotadas para a condução dos respectivos planos de banda larga etc.) dispendo, como fator explicativo, da condição de *turnover* presidencial e *turnovers* subjacentes, que não aconteceram no caso argentino e aconteceram no caso brasileiro, e do resultado a ser explicado – diferentes entre os dois casos escrutinados (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014; GONZÁLEZ, 2008; LANDMAN, 2008; ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

A arguição das características (similares para o MSSD e distintas para o MDSD), do fator explicativo (distinto para o MSSD e similar para o MDSD) e do resultado a ser explicado (distinto para o MSSD e similar para o MDSD) permite projeção gráfica das abordagens a partir de tabela detalhada abaixo (LANDMAN, 2008):

TABELA 1 – DESIGN DE SISTEMAS MAIS SIMILARES VERSUS DESIGN DE SISTEMAS MAIS DIFERENTES

	MSSD			MDSD		
	País 1	País 2	País z	País 1	País 2	País z
Características	a	A	a	a	d	g
	b	b	b	b	e	h
	c	c	c	c	f	i
Fator Explicativo	x	X	not x	x	x	x
Resultado a ser Explicado	y	Y	not y	y	y	y

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Landman (2008, p. 71)

Landman (2008) ainda reforça o uso do MSSD nos chamados estudos de área (*area studies*) indicando que as características similares melhor observáveis se dão numa mesma região, usando como exemplos estudos de área promovidos na Europa ou na América Latina – como no caso desta Dissertação, que analisa Argentina e Brasil (LANDMAN, 2008).

Sob essa égide, o uso do MSSD (Design de Sistemas Mais Similares) será adotado de forma coadunada ao uso do MSF (Modelo de Múltiplos Fluxos) nas seções seguintes, sendo que o MSF dedicar-se-á à análise da agenda decisória do Plano Argentina Conectada e do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, e o MSSD dedicar-se-á à análise comparada das agendas decisórias anteriormente investigadas, buscando compreender o papel que o Estado desempenha na conformação das políticas de banda larga com foco na mudança ou perenidade governamental.

4.4 O Fluxo do Problema nas Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil

Consonante ao apresentado na seção 4.2, quando, nesta Dissertação, o Modelo de Múltiplos Fluxos é escrutinado, o fluxo do problema conta com três mecanismos distintos que contribuem para a acoplagem deste com os outros dois fluxos, inscrevendo um tema na agenda governamental e na agenda decisória, resultando, posteriormente, na formulação de

uma política pública (para casos de sucesso na acoplagem e abertura da janela de oportunidade).

Os três mecanismos destacados por Kingdon (2014) dentro do fluxo do problema são: os indicadores; os eventos, crises e símbolos; e o *feedback*. Uma política pública, como a política de banda larga argentina ou brasileira, que não disponha de indicadores que delimitem o problema, de eventos, crises ou símbolos capazes de atrair a atenção dos formuladores de políticas públicas ou de um *feedback* de ações governamentais anterior (ou de canais de comunicação constituídos em etapas anteriores as de formulação da política), definitivamente não prosperará.

Nesta seção, serão detalhados os principais indicadores, eventos, crises e símbolos e *feedback* percebidos nas políticas de banda larga da Argentina e do Brasil, através de quadros demonstrativos com citações e referências, incorporando, ao final, problematizações a respeito de cada mecanismo particular que compõem este fluxo.

QUADRO 1 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

INDICADOR 1	REFERÊNCIAS
Geração de empregos, impacto na renda e no PIB	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A contribuição dos serviços de telecomunicações, e em particular do acesso à Internet de banda larga, para o crescimento econômico e para a criação de empregos foi amplamente documentada. Para além dos estudos que associam a banda larga ao desenvolvimento econômico, existem muitos outros que associam os serviços convergentes prestados nestas redes à melhoria da qualidade de vida das pessoas e da qualidade no âmbito do fornecimento de bens públicos pelo Estado. Portanto, as políticas para o desenvolvimento de infra-estrutura e serviços de telecomunicações são, em suma, políticas de desenvolvimento inclusivo e de melhoria da qualidade de vida dos habitantes da República Argentina.” (ARGENTINA, 2010, p. 17)</p> <p>“Por exemplo, Qiang e Rosotto (2009) estimam um aumento de 1,3 ponto percentual no crescimento do PIB de um país para cada aumento de 10 pontos percentuais na penetração da banda larga. Por outro lado, Gillett e outros (2006) mostram que a mera disponibilidade de banda larga em uma região aumenta a taxa de crescimento do emprego em 1%. Enquanto isso, Katz (2010) estima que um aumento de 10% no investimento em telecomunicações pode gerar um aumento de 2% na taxa de crescimento da produtividade.” (ARGENTINA, 2010, p. 17)</p> <p>“Com o objetivo de articular o desenvolvimento das TIC na República Argentina com os objetivos de crescimento econômico com inclusão social do atual governo, por meio do artigo 1º do Decreto nº 1.552 de 21 de outubro de 2010, o Plano Nacional de Telecomunicações “ARGENTINA CONECTADA”, que tem como eixos estratégicos: inclusão digital; otimização do uso do espectro radioelétrico; o desenvolvimento do serviço universal; produção nacional e geração de empregos no setor de telecomunicações; treinamento e pesquisa em tecnologias de comunicação; infraestrutura e conectividade; a promoção da competição; estatísticas e indicadores; e infraestrutura de software e serviços de TI.” (ARGENTINA, 2010, p. 19)</p> <p>“EIXO 4: Produção Nacional e Geração de Emprego no Setor de Telecomunicações.</p> <p>O planejamento que se desenvolve nestes campos terá como eixo a coordenação e articulação de iniciativas públicas e privadas que fortaleçam a produção nacional dos equipamentos necessários ao fornecimento de conectividade, desenvolvimento de fibra ótica e transporte de dados, bem como planejamento. transferência de tecnologia na qual empresas, cooperativas e instituições nacionais devem trabalhar para o desenvolvimento de conhecimentos específicos que lhes permitam aumentar sua produtividade e sua capacidade de competir nas</p>	

áreas mencionadas.” (ARGENTINA, 2010, p. 24)	
“Desenvolvimento: promover o desenvolvimento da indústria nacional, incentivando a participação dos atores locais do setor de telecomunicações, com a criação de empregos associados e o estímulo à tecnologia apropriada, contemplando a transferência de tecnologia.” (ARGENTINA, 2010, p. 24)	
INDICADOR 2	REFERÊNCIAS
Assimetria no desenvolvimento econômico e tecnológico entre regiões, cobertura da banda larga e limitações da atuação das grandes operadoras de telecomunicações	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Neste contexto, a redução das desigualdades geográficas e sociais no acesso e utilização das TIC, vulgarmente designada por “fosso digital”, é considerada um dos eixos centrais das políticas públicas nesta área. Não há dúvida de que a exclusão digital reflete principalmente a persistência das brechas socioeconômicas que caracterizam as nações, especialmente as da América Latina, há vários séculos. No entanto, e para além dos objetivos naturais de justiça social, existem vários fatores que justificam a ação do Estado com vista a reduzir o fosso digital.” (ARGENTINA, 2010, p. 18)</p> <p>“O Plano traça uma estratégia abrangente de conectividade, cujas principais linhas de ação estão relacionadas ao investimento público na implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços de comunicações. Embora nas últimas duas décadas tenha havido um forte aumento do investimento privado em redes e serviços de telecomunicações na República Argentina, ele tem se concentrado em grandes centros urbanos. Portanto, embora nosso país apresente indicadores aceitáveis de penetração e uso de serviços em nível nacional, as disparidades regionais significativas e entre grupos sociais e setores produtivos prejudicam os objetivos de desenvolvimento inclusivo do atual governo. Portanto, entre seus principais objetivos, o Plano Argentina Conectada visa reduzir o custo, aumentar a cobertura e melhorar a qualidade do serviço de acesso à Internet em banda larga, principalmente nas áreas de menor interesse das operadoras do setor privado.” (ARGENTINA, 2010, p. 14)</p> <p>“EIXO 1: Inclusão Digital</p> <p>Sob a premissa do dever prioritário dos governos de garantir o acesso equitativo às novas TICs, este eixo define uma estratégia para reduzir as disparidades regionais e sociais nas oportunidades de acesso e na apropriação dos benefícios associados a essas tecnologias. No âmbito deste eixo estratégico, contemplam-se políticas públicas transversais que intensifiquem o acesso ao conhecimento de forma a garantir os direitos consagrados de acesso à informação e à liberdade de expressão e, em última instância, possibilitar o exercício pleno da cidadania. Trata-se também de gerar competências que permitam às pessoas e comunidades incorporar as TICs para uma melhor qualidade de vida.” (ARGENTINA, 2010, p. 23)</p> <p>“Essas disparidades regionais refletem não apenas diferenças nos níveis de riqueza, mas também o desenvolvimento limitado da rede <i>backbone</i> de transporte de dados no país, bem como a escassa competição por serviços de acesso nas localidades fora dos grandes centros urbanos, que resulta em serviços de alto custo e baixa qualidade. Os incentivos econômicos as operadoras privadas resultam em baixos níveis de implantação de infraestrutura em áreas de menor desenvolvimento econômico, o que, por sua vez, restringe as oportunidades para famílias e empresas nesses locais de capturar os benefícios econômicos e sociais do ecossistema de TIC. Diante dessas diferenças estruturais, o Estado Nacional busca inovar no setor e reverter esse entrave ao desenvolvimento de localidades e regiões menos favorecidas por meio de um programa integrado de desenvolvimento do ecossistema de TIC cujo componente central é o aumento da capilaridade da rede de backbone de transporte de dados em localidades não contempladas nos planos comerciais das Operadoras de Telecomunicações.” (ARGENTINA, 2010, p. 36)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 2 – INDICADORES DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

INDICADOR 1	REFERÊNCIAS
Geração de empregos, impacto na renda e no PIB	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“A implantação da infraestrutura de telecomunicações, por si só, gera um considerável número de postos de trabalho. Estudo elaborado em 2009 pelo Banco Mundial estima que, para um investimento de 5 bilhões de dólares em infraestrutura de telecomunicações, são criados de 100 mil a 250 mil empregos diretos e algo em</p>	

torno de 2,5 milhões de empregos indiretos.” (BRASIL, 2010, p. 9)

“[...] estudo, de 2002, patrocinado pelo New Millennium Research Council (NMRC), estimou que a construção e o uso de uma infraestrutura de banda larga nos EUA gerariam mais de um milhão de empregos.” (BRASIL, 2010, p. 22)

“[...] estudo do MIT verificou que, entre 1998 e 2002, comunidades norte-americanas em que acessos banda larga eram disponíveis em massa desde 1999 exibiram um crescimento mais rápido nos níveis de emprego e de negócios, em particular em setores intensivos em tecnologia da informação (TI) quando comparadas com outras comunidades sem banda larga à época.” (BRASIL, 2009, p. 22)

“A infraestrutura de telecomunicações repercute em todos os setores da economia, pois propicia ganhos de produtividade e acesso a novos mercados, produtos e serviços. Esse fato é comprovado pelo Banco Mundial, cujo estudo também busca demonstrar o impacto do acesso à banda larga na renda per capita de países menos desenvolvidos. O estudo revelou um impacto bastante elevado: entre 1980 e 2006, para países de renda baixa e média, estimou-se que cada 10% de crescimento na penetração de banda larga reverteu-se em um crescimento de 1,38% do PIB per capita. A pesquisa comprova ainda que o impacto positivo da banda larga sobre a renda per capita é o maior em comparação às demais categorias de TIC.” (BRASIL, 2010, p. 9)

“É possível estabelecer correlações positivas entre a extensão da infraestrutura de banda larga de um país e o seu crescimento econômico. Estudo recente do Banco Mundial estima em 1,3% a contribuição para o crescimento econômico para cada 10% de crescimento da penetração de serviços de banda larga.” (BRASIL, 2009, p. 22)

INDICADOR 2	REFERÊNCIAS
Assimetria no desenvolvimento econômico e tecnológico entre regiões, cobertura da banda larga e limitações da atuação das grandes operadoras de telecomunicações	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009

CITAÇÕES

“[...] um programa nacional para massificação da banda larga pode evitar o desenvolvimento assimétrico do Brasil, onde algumas regiões economicamente dinâmicas experimentam um padrão de renda e de vida típicos de países desenvolvidos, enquanto outras convivem com miséria e atraso tecnológico.” (BRASIL, 2010, p. 10)

“Praticamente todos esses planos [de diferentes países desenvolvidos] tratam do provimento de conexão por banda larga para áreas rurais e localidades remotas, o que demonstra a sua importância como política de desconcentração de oportunidades.” (BRASIL, 2010, p. 10)

“Com efeito, o estado de São Paulo detém 42% das conexões em banda larga do Brasil, de acordo com dados da consultoria IDC Brasil. Vale ressaltar que toda a região Nordeste responde por somente 6% do total de conexões do país.” (BRASIL, 2010, p. 15)

“É importante ressaltar que a difusão da banda larga não ocorre de maneira homogênea pela população brasileira, devido, principalmente, às desigualdades socioeconômicas presentes no país. Tem-se, por exemplo, que aproximadamente 40% dos acessos em banda larga estão no Estado de São Paulo e as regiões nas quais os rendimentos médios domiciliares são menores possuem penetração de acesso em banda larga mais baixa. Neste sentido, este PNBL estabelece diretrizes e metas diferenciadas para as áreas urbanas e rurais, sejam acessos coletivos bem como acessos individuais.” (BRASIL, 2009, p. 11)

“Para uma população projetada de cerca de 191,5 milhões de brasileiros, o Brasil conta hoje com mais de 180 milhões de acessos de telefonia móvel e mais de 41 milhões de assinaturas de telefonia fixa.” (BRASIL, 2010, p. 11)

“No que se refere ao serviço de acesso à Internet em banda larga, conforme dados de 2009, as cinco maiores prestadoras de serviço, que são também prestadores de telefonia fixa e/ou de TV por assinatura, disponibilizam o serviço em 63,5% dos municípios. Contudo, o número de seus assinantes, apesar da trajetória ascendente nos últimos anos, representa pouco menos de 5% do total de assinantes de serviços de telecomunicações.” (BRASIL, 2010, p. 11)

“Outro ponto importante é que a expansão do serviço de acesso em banda larga, do ponto de vista geográfico, não veio das grandes empresas. Em razão dos cerca de 2.100 pequenos e microprestadores existentes no País, a cobertura do serviço de banda larga ultrapassa 85% dos municípios brasileiros. O número de assinantes, contudo, não chega a 800 mil. É um número baixo em comparação aos mais de 11 milhões de assinantes das cinco maiores prestadoras. Assim, apesar da extensão geográfica do serviço ser razoável em termos de cobertura de municípios, seu uso é restrito a uma pequena parcela da população.” (BRASIL, 2010, p. 11)

“A comparação com o restante do mundo mostra que o Brasil está abaixo da média mundial em termos de densidade de banda larga (acessos/100 habitantes), ao contrário do que ocorre com a densidade de telefones fixos e celulares. Ainda, apesar de o preço relativo ter sofrido redução pela metade em um ano, a concentração geográfica da oferta do serviço impediu que a densidade respondesse proporcionalmente.” (BRASIL, 2010, p. 12)

“O potencial do acesso a Internet em banda larga de dinamizar a economia e de trazer benefícios sociais tem levado à adoção por diversos países de programas nacionais de expansão da banda larga. O Brasil, embora ainda apresente uma baixa difusão do acesso em banda larga nos domicílios, demonstra um elevado potencial de participar da sociedade da informação, já que o país possui mais de 64 milhões de internautas e o brasileiro está entre os que usam mais intensivamente a Internet (30 horas e 13 minutos mensais).” (BRASIL, 2009, p. 9)

“O diagnóstico da banda larga no Brasil identificou os principais aspectos que podem restringir seu avanço e inibir a difusão de seus benefícios pela sociedade, dentro das dimensões: da demanda, da oferta, da regulação e das políticas de governo eletrônico e de cidades digitais. Levantou-se que o número de acessos a Internet em banda larga fixa atingiu aproximadamente 9,6 milhões em dezembro de 2008, o que corresponde a aproximadamente 17,8 acessos a cada 100 domicílios e 5,2 acessos a cada 100 brasileiros. Apesar do contínuo crescimento no número de acessos – taxa anual média de crescimento de 49% entre os anos de 2002 e 2008 – observa-se uma forte desaceleração a partir de 2004. Além disso, na comparação internacional com países que, sob determinados critérios, apresentam condições semelhantes ao Brasil – Argentina, Chile, China, México e Turquia –, o país apresenta baixos níveis de penetração de banda larga.” (BRASIL, 2009, p. 10)

“O prognóstico da difusão dos acessos banda larga no Brasil e nos países selecionados [indicados na citação anterior] para comparação demonstra que, sem que medidas sejam tomadas para acelerar a difusão da banda larga, o Brasil permanecerá em situação de desvantagem ao longo dos anos. A projeção realizada indica que o Brasil atingirá aproximadamente 18,3 milhões de acessos banda larga no final de 2014, o que corresponde a cerca de 31,2 acessos a cada 100 domicílios, número bastante inferior à média de 37,0 acessos a cada 100 domicílios projetados para os países analisados.” (BRASIL, 2009, p. 11)

“O Brasil se destaca dos demais países com relação ao número de usuários de Internet (banda larga e banda estreita), com aproximadamente 39 usuários a cada 100 habitantes acessando a rede em 2008, o que indica que existe uma demanda reprimida a ser atendida pelo acesso em banda larga. O acesso a Internet é feito em sua maioria a partir dos domicílios (43%) e dos centros públicos pagos (47%).” (BRASIL, 2009, p. 12)

“Mesmo no Brasil, onde o índice de penetração domiciliar de microcomputadores é relativamente baixo – de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística esse índice é de 31,2% dos domicílios, e a rede de Internet (incluindo acesso discado e acesso banda larga) atende a apenas 23,8% dos domicílios – há mais de 64 milhões de internautas. O brasileiro está entre os que usam mais intensivamente a Internet em casa (30 horas e 13 minutos mensais [3]), o que demonstra o potencial que a sociedade em rede tem a oferecer ao desenvolvimento de nosso país.” (BRASIL, 2009, p. 21)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 3 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 1	REFERÊNCIAS
Crise do subprime (Crise Econômica Mundial de 2007/2008)	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
“A revisão da experiência regional e internacional em termos de políticas públicas para o setor evidencia o crescente papel proativo do Estado no estímulo ao ecossistema de TIC, em particular na implantação de infraestrutura básica de telecomunicações. É interessante notar que essa evidência vem em grande parte de países desenvolvidos, muitos dos quais alocaram recursos públicos significativos para o desenvolvimento de infraestrutura de telecomunicações como parte dos chamados pacotes de estímulo em resposta à crise financeira internacional iniciada em 2008. Vale destacar também que alguns dos países com maiores índices de conectividade são aqueles em que o Estado tem políticas mais agressivas de desenvolvimento do setor de TIC.” (ARGENTINA, 2010, p. 40)	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 2	REFERÊNCIAS
Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	

“A rápida evolução do sector das telecomunicações e a sobreposição de serviços associados tanto no tecido produtivo como no quotidiano caracterizam o modelo de desenvolvimento do século XXI, pelo que reforçam a necessidade de o Estado Nacional atuar nesta área. É assim que a Organização das Nações Unidas (ONU) o entende, em cuja Cúpula Mundial da Sociedade da Informação os países se comprometeram a garantir “acesso universal, ubíquo, equitativo e acessível à infraestrutura e serviços de tecnologia da informação e comunicação”. A expansão da infra-estrutura de telecomunicações está associada, portanto, à ampliação do exercício dos direitos de todos os cidadãos, aumentando as oportunidades de acesso à informação, educação, serviços de saúde, comércio e entretenimento. Por outro lado, essa ampliação do acesso à informação e comunicação estimula a inovação produtiva e promove a competitividade, gerando mais e melhores empregos.” (ARGENTINA, 2010, p. 13)

“Cooperação Política – Acordar posições em fóruns internacionais para acompanhar a Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, especialmente em questões relacionadas à governança da Internet. Para tanto, devem atuar de forma coordenada a Estratégia Latino-americana e Caribenha para a Sociedade da Informação (eLAC).” (ARGENTINA, 2010, p. 45)

EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 3	REFERÊNCIAS
A Revolução da Internet	ARGENTINA, 2010

CITAÇÕES

“A crescente evidência da contribuição das tecnologias da informação e comunicação, adiante designadas TICs, para o desenvolvimento socioeconômico, deu origem a um novo paradigma de desenvolvimento associado ao que se designou por ‘Sociedade da Informação e do Conhecimento’. O termo refere-se a uma forma de desenvolvimento econômico e social em que a transmissão e divulgação de informação com vista à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades das pessoas desempenham um papel central na atividade econômica, na criação da riqueza coletiva e na definição da qualidade de vida e das práticas culturais dos cidadãos. A convergência das indústrias de radiodifusão, telecomunicações e informática sob uma mesma plataforma de serviço, bem como o duplo efeito das reduções nos custos de processamento e transmissão de informação em todo o mundo, aceleram a transição para o novo paradigma de desenvolvimento, e assim também para a urgência de uma política de Estado proativa na área de TIC, em sinergia com o setor privado e a sociedade civil. Cada país deve, nessa transição, gerar seus modelos de transformação de acordo com suas características nacionais e o contexto em que está inserido.” (ARGENTINA, 2010, p. 17)

“Informação, comunicação e conhecimento são fatores chave para o enriquecimento e competitividade dos países no século XXI. Ao mesmo tempo, o acesso ao conhecimento e aos serviços de comunicação convergente são direitos fundamentais dos cidadãos, cabendo ao Estado assegurá-los através de instrumentos de políticas públicas que visem intensificar o uso e reduzir as desigualdades na apropriação das novas tecnologias da informação e comunicação. Esses instrumentos devem colocar ênfase especial na importância da acessibilidade aos serviços de acesso à Internet em banda larga, uma vez que esses serviços têm um efeito estimulante significativo na estrutura produtiva e possibilitam a prestação de mais e melhores serviços de saúde, educação, entretenimento e difusão cultural.” (ARGENTINA, 2010, p. 17)

“Entre as tecnologias que acompanham o referido desenvolvimento do setor das telecomunicações, destaca-se o acesso à Internet em banda larga, que está a revolucionar os processos econômicos e sociais, bem como os modos de produção e troca de conhecimentos.” (ARGENTINA, 2010, p. 13)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 4 – EVENTOS, CRISES E SÍMBOLOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 1	REFERÊNCIAS
Crise do subprime (Crise Econômica Mundial de 2007/2008)	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009

CITAÇÕES

“Entre os grandes investimentos em infraestrutura nestes primórdios do século XXI, os ligados ao setor de telecomunicações têm destaque por seu dinamismo e por sua influência crescente na composição do produto interno bruto das nações desenvolvidas. Isso torna as telecomunicações um setor particularmente importante para políticas de desenvolvimento em geral e, em particular, para políticas anticíclicas, como as que estiveram em curso para combater os efeitos da crise econômica iniciada em 2007.” (BRASIL, 2010, p. 9)

“A importância estratégica do setor explica o porquê de programas para a expansão da cobertura de rede para

<p>acesso em banda larga terem sido incluídos em pacotes de medidas anticíclicas dos principais países desenvolvidos e em desenvolvimento. Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Portugal e Singapura: todos esses países contam com planos específicos de políticas públicas para ampliação do acesso em banda larga.” (BRASIL, 2010, p. 10)</p> <p>“Pelo potencial de dinamizar a economia, programas nacionais de expansão da banda larga foram adotados por vários países em seus pacotes de estímulo à recuperação econômica após crise mundial de 2008. Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, Alemanha, Portugal, Itália e Finlândia incluíram medidas explícitas neste sentido. Em ações distintas, Austrália, França, Irlanda, Japão, Cingapura [sic] e Coreia do Sul também anunciaram melhorias e expansões de sua infraestrutura de banda larga. Para citar um país latino-americano, o Chile possui um plano de ação que, dentre as diversas áreas de ação, estabelece metas de cobertura de conexões em banda larga.” (BRASIL, 2009, p. 23)</p> <p>“Investimentos em infraestrutura, à parte seu papel no desenvolvimento econômico em médio e longo prazos, podem desempenhar uma função importante em resposta à crise econômica. No caso particular da banda larga, projetos de investimento são intensivos em mão de obra e podem ser iniciados rapidamente.” (BRASIL, 2009, p. 23)</p>	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 2	REFERÊNCIAS
Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação e Cúpula do Milênio	BRASIL, 2010 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“A importância de se estabelecer entre os desafios do milênio as medidas rumo à sociedade da informação foi debatida na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) em 2003, em Genebra, e em 2005, em Túnis.” (BRASIL, 2010, p. 6)</p> <p>“[...] a ONU propôs uma discussão sobre o papel da Internet nesse contexto, na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS – World Summit on the Information Society), que se realizou em duas fases – uma primeira em Genebra (2003), e a segunda em Tunis (2005), e traçou metas ainda mais ambiciosas relativas às tecnologias da informação e de comunicação – estender a Internet a todas as localidades do mundo até 2015.” (BRASIL, 2009, p. 10)</p> <p>“É importante registrar que, no ano de 2000, a ONU [Organização das Nações Unidas] realizou a Cúpula do Milênio, na qual 191 países aprovaram as Metas do Milênio. Esses países, inclusive o Brasil, se comprometeram a cumprir, até 2015, oito metas de redução da desigualdade e da pobreza, e de melhoria das condições de vida da população.” (BRASIL, 2009, p. 10)</p>	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 3	REFERÊNCIAS
Copa do Mundo de Futebol em 2014 e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“É importante destacar que a existência de moderna e abrangente infraestrutura de banda larga é componente indispensável da preparação do nosso país para sediar os dois grandes eventos que colocarão o Brasil no centro das atenções mundiais – a Copa do Mundo de Futebol em 2014 (com 12 cidades-sede) e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016.” (BRASIL, 2009, p. 20)</p>	
EVENTO, CRISE OU SÍMBOLO 4	REFERÊNCIAS
A Revolução da Internet	BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“A revolução da Internet é uma das marcas do tempo em que estamos vivendo.” (BRASIL, 2009, p. 21)</p> <p>“A União Internacional de Telecomunicações (UIT; em inglês, ITU), já em 2003, apontava a importância da infraestrutura de acesso à Internet em banda larga, reconhecida por muitos países como “infraestrutura crucial para que se consiga atingir as metas sociais, econômicas e científicas” [4]. Numa época em que o conhecimento é considerado um ativo indispensável para o desenvolvimento das nações, a banda larga – ou, mais precisamente, o acesso à Internet em alta velocidade – é vista como a infraestrutura característica dessa ‘economia do conhecimento’.” (BRASIL, 2009, p. 21)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 5 – FEEDBACKS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

FEEDBACK 1	REFERÊNCIAS
<i>Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Argentina Conectada</i>	ARGENTINA,

	2010
CITAÇÕES	
<p>“O Fórum é um espaço de debate público que se propõe a abordar as principais ‘áreas de desenvolvimento’, reflexão e elaboração de propostas em torno das linhas de ação dos eixos estratégicos do Plano Nacional de Telecomunicações Argentina Conectada.</p> <p>[Estrutura do Fórum apresentado em Gráfico – nota do autor]</p> <p>FÓRUM CONSULTIVO</p> <p>DE ACORDO COM EIXOS ESTRATÉGICOS (DECRETO 1552/2010)</p> <p>NOVAS QUESTÕES PARA CONSIDERAÇÃO DA COMISSÃO</p> <p>MEMBROS PERMANENTES: Representantes da Comissão de Coordenação e Planejamento Estratégico e os membros do Painel</p> <p>MEMBROS ADERENTES: Representantes de Câmaras, Instituições Acadêmicas, Sindicatos, ONGs, etc.</p> <p>MEMBROS CONVIDADOS: convocados pela Comissão ou pelos Grupos de Trabalho</p> <p>O Fórum será responsável por coordenar e divulgar os seguintes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões presenciais <p>Reuniões convocadas com o objetivo de analisar e controlar as propostas de diretrizes das quais participarão as instituições associadas.</p> <p>A Comissão é responsável por definir o procedimento de convocação, definindo datas e temas a serem discutidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relatórios periódicos <p>O objetivo é manter todos os participantes informados sobre as ações realizadas durante o processo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões especiais <p>Essas questões prioritárias relativas à ação e definição do Plano Estratégico serão abordadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuições na Web ou via e-mail <p>As devoluções ou contribuições poderão ser efetuadas via email, para serem analisadas pelo órgão competente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seminários - Workshops <p>Os seminários ou Workshops promoverão o acesso ao conhecimento, o uso da tecnologia, o panorama regional e internacional do setor, a divulgação de experiências no resto do mundo e outras atividades que gerem participação e debate na sociedade, dependendo das necessidades exigidas pelo Plano.</p> <p>A Comissão será o órgão competente em matéria de convocação de Seminários ou Workshops.” (ARGENTINA, 2010, p. 31)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 6 – *FEEDBACKS* DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

FEEDBACK 1	REFERÊNCIAS
Convocação de diferentes entidades para apresentação dos resultados dos primeiros trabalhos para constituição da Política de Banda Larga	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>Como parte do processo de construção da Política de Banda Larga, após os técnicos ministeriais, organizados em duas equipes temáticas, atuarem por dois meses, “o resultado dos trabalhos foi apresentado a entes do Governo Federal, especialistas do setor, representantes de grandes e pequenas operadoras e entidades de defesa dos usuários.” (BRASIL, 2010, p. 8)</p>	
FEEDBACK 2	REFERÊNCIAS
Fórum Brasil Conectado	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“O Fórum Brasil Conectado é a instância de diálogo e de participação do CGPID [Comitê Gestor do Programa</p>	

de Inclusão Digital] – ao qual é vinculado –, das entidades de representação dos estados e municípios, do Poder Legislativo, das entidades de representação das operadoras, de fabricantes de equipamentos, de desenvolvedores de software, de produtores de conteúdo digital, de entidades de representação dos usuários e da sociedade civil.

Tem como objetivos formular um plano de ação de longo prazo para os temas estratégicos de tecnologias de informação e comunicação, produzir insumos que alimentem a produção dos instrumentos normativos necessários à execução do plano estratégico, criar e difundir conhecimento sobre as tecnologias de informação e comunicação, bem como qualificar e estimular o debate público sobre políticas relacionadas à banda larga, aos usos e à difusão da internet no país.” (BRASIL, 2010, p. 55)

FONTE: Elaborado pelo autor.

Os indicadores selecionados para o caso argentino, guardando semelhanças com os indicadores selecionados para o caso brasileiro assumem, dentre muitos aspectos, a centralidade do discurso na mitigação de desigualdades enfrentadas por esses Estados-Nação – marcados por relações de dependência com os países do hegemom econômico e por traços de concentração de renda entre pequenos substratos sociais, que marginalizam, também informacionalmente, parcela significativa da população (ARGENTINA, 2010; MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014).

Conforme indicador 1 – Geração de empregos, impacto na renda e no PIB, do Quadro 01 – Indicadores da Política de Banda Larga Argentina, os primeiros pontos expostos pelo texto-base do Plano Argentina Conectada evocam o crescimento econômico e a geração de empregos, proporcionadas pelo investimento em banda larga, como nortes que justificam tamanho aporte (ARGENTINA, 2010).

A ampliação da qualidade de vida e dos serviços públicos possíveis de serem ofertados pelo Estado Argentino a partir das tecnologias da informação e comunicação recebem atenção sequente, acrescentando às políticas públicas de banda larga caráter inclusivo, narrativa similar a adotada pelo Brasil em seu Programa Nacional de Banda Larga, como exposto nos parágrafos posteriores, quando os indicadores do País também serão explorados (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

O Plano Argentina Conectada adota indicadores encontrados nas produções acadêmicas de autores que estudam os impactos socioeconômicos da inserção das telecomunicações nos diferentes países para reforçar as expectativas de investimento da Argentina. Dentre esses autores, Qiang & Rosotto (2009), Gillett e outros (2006), e Katz (2010) aludem que para cada 10 pontos percentuais de ampliação na penetração da banda larga, 1,3% do PIB cresce, e a simples disponibilidade de banda larga numa região (sem qualquer critério rígido de taxa mínima de transmissão) é capaz de ampliar em 1% o acesso ao emprego (ARGENTINA, 2010).

Ainda que Brasil e Argentina reforcem as perspectivas sociais, de desigualdade no acesso à Internet, para justificar a criação das políticas, as fontes de dados utilizadas nessas análises divergem substancialmente. Enquanto o Brasil faz uso de informações produzidas por entidades financeiras de atuação global (como o Fundo Monetário Internacional) ou de entidades privadas de pesquisa (como o IGC), a Argentina sustenta suas argumentações a partir de dados produzidos por cientistas ou acadêmicos ligados a Universidades, com publicações incluídas em periódicos científicos (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

Essa diferença nas fontes primárias utilizadas para contextualizar as diferentes políticas aqui confrontadas, podem parecer circunstanciais, mas merecem a devida atenção, algo realizado no primeiro indicador escrutinado para o caso brasileiro.

Por seu turno, os eixos do Argentina Conectada, apresentados em outra seção do Plano, associam-se diretamente aos poucos indicadores referenciados ao longo da política pública, sendo eles: inclusão digital; otimização do uso do espectro radioelétrico; o desenvolvimento do serviço universal; produção nacional e geração de empregos no setor de telecomunicações; treinamento e pesquisa em tecnologias de comunicação; infraestrutura e conectividade; a promoção da competição; estatísticas e indicadores; e infraestrutura de software e serviços de TI – todos dialogando direta ou indiretamente com os indicadores expostos, que buscam justificar a ação política por detrás da política pública (ARGENTINA, 2010).

Conforme indicador 2 – Assimetria no desenvolvimento econômico e tecnológico entre regiões, cobertura da banda larga e limitações da atuação das grandes operadoras de telecomunicações, do Quadro 01 – Indicadores da Política de Banda Larga Argentina, as percepções da Argentina, que situa o problema da desigualdade no contexto regional, das condições históricas da América Latina, se opõem diametralmente ao exposto no antelóquio da política de banda larga e no Programa Nacional de Banda Larga brasileiros (ARGENTINA, 2010).

A Argentina, notavelmente, associa a exclusão digital enfrentada no país à conservação dos abismos socioeconômicos que marcam as nações da América Latina, por vários séculos, não ignorando que o processo de exclusão digital é, acima de tudo, um processo de exclusão social imbricado em outras tantas negações de direitos fundamentais (diferente do Brasil que, em seu Programa, atribuiu à inclusão digital certa responsabilidade de superar o abismo que divide a sociedade brasileira, numa perspectiva idealizada das

capacidades das tecnologias da informação e comunicação de superarem problemas sociais que persistem desde o colonialismo) (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; OSÓRIO, 2014).

Reconhecendo os investimentos financeiros dos grupos privados na oferta de banda larga em território argentino, o Plano Argentina Conectada infere que boa parcela desses recursos ficaram restritos aos grandes centros urbanos, onde há consumidores capazes de custear seu próprio acesso à Internet e, portanto, públicos interessantes para as operadoras atenderem. Esses investimentos de duas décadas, desde a privatização do setor de telecomunicações argentino, no entanto, não foram capazes de capilarizar a infraestrutura para regiões interioranas ou periféricas, tornando a concentração das redes um desafio a ser superado na Argentina (ARGENTINA, 2010).

Nesse contexto, onde há população economicamente ativa, capaz de assumir os custos de acesso aos serviços básicos de telecomunicações, há infraestrutura. As redes de telecomunicações, sob esse arrimo, acabam, sem interferência estatal, se conformando a partir da disponibilidade de capital das pessoas que residem em determinadas regiões ou nas localidades onde indústrias e serviços se instalam. Em outras palavras, sem a devida ação do Estado, uma rede de fibra (tecnologia usada para transmitir informações em alta velocidade para acesso rápido à Internet) assume, com suas características de sistema complexo, uma configuração que se capilariza onde existe maior concentração de renda, e se escasseia onde a renda da população é menor e inexistente público capaz de pagar pelos serviços de conexão prestados pelas operadoras (ARGENTINA, 2010; HUGUES, 2008; PIQUEIRA & OLIVEIRA, 2017).

Num cenário de vinte anos sem grandes mudanças nessa realidade socioeconômica, as redes da Argentina (assim como as do Brasil) se estabeleceram nos grandes centros urbanos e industriais (que podiam pagar pelo custo de instalação das redes), de forma divergente dos princípios da Arpanet – primeira rede de comutação de pacotes que interconectava computadores –, pois, para o caso estadunidense (onde a Arpanet, embrião da Internet, foi criada) o estabelecimento de conexões entre diferentes Universidades (algo definido a partir de necessidades tecnológicas dessas instituições que, à época, lideravam as principais iniciativas em tecnologias da informação e comunicação) não foram, intrinsecamente, associadas ao poder econômico de cidades com grandes contingentes populacionais economicamente ativos, mas pela imprescindível capacidade técnica de algumas Universidades (especialmente quatro delas, sendo uma sediada em Utah, que é de longe um

dos estados com maior concentração de renda) (LUKASIK, 2011; ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2009).

Certamente é inconcebível imaginar que, após quase 60 anos de criação da Arpanet, nenhuma ingerência econômica tenha ocorrido na conformação da Internet atual, mas as associações anteriores são feitas, nesta etapa da Pesquisa, para que se comprove como uma iniciativa estatal (como a da criação da Arpanet) fundamentada em valores dissociados dos interesses econômicos essenciais para o funcionamento do Mercado, podem transformar a realidade interposta a diferentes regiões de uma nação e levar, para uma localidade não central, como Utah, recursos e investimentos que inserem regiões, historicamente não participantes, nas produções tecnológicas relevantes, alterando significativamente a estrutura produtiva de determinado espaço geográfico (LUKASIK, 2011; ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2009).

Conquanto, as críticas localizadas, nas próximas seções, nos valores envolvidos e no humor nacional, que rechaçavam a participação do Estado (tanto argentino quanto brasileiro) na construção de redes de telecomunicações a partir de empresas públicas federais, colidem com as próprias estratégias admitidas pela maior nação do hegemom econômico global (Estado Unidos) para a construção da Arpanet, que foi realizada com dinheiro público e participação de Universidades e Empresas agenciadas pelo Estado, com o objetivo de se criar um sistema de comunicação para o país, dentro de necessidades e especificidades apontadas pelos Estados Unidos como nação (LUKASIK, 2011; ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2009).

Outra dimensão que não pode ser ignorada, para o caso argentino, antes da inspeção do caso brasileiro, diz respeito a alta concentração do mercado de telecomunicações da Argentina que, operando num sistema oligopolista, sem grandes possibilidades de reversão dessa condição, para ampliação da competitividade, vislumbrou, na atuação estatal por meio de uma empresa pública e de investimento nacional, capacidade de interferência nas desigualdades encontradas em distintas regiões da Nação Argentina, que não despertariam imediato interesse das grandes operadoras e que não poderiam aguardar que as forças de mercado avaliassem, naquelas localidades, um consumo potencial sem projeção ou data prevista, situação símil a brasileira, que será exposta na sequência (ARGENTINA, 2010)

Para o caso brasileiro, os indicadores selecionados nos iniciais debates sobre a adesão de uma política de banda larga centravam-se, primordialmente, em aspectos socioeconômicos de massificação do acesso à informação, sendo eles: a geração de empregos, a elevação da renda da população e o aumento do PIB do País, bem como análises sobre a assimetria no

desenvolvimento econômico e tecnológico entre diferentes regiões, impactando na cobertura mais homogênea da banda larga, e no interesse que as grandes operadoras tem ou não de alcançar determinadas localidades (BRASIL, 2010).

Conforme indicador 1 – Geração de empregos, impacto na renda e no PIB, do Quadro 02 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, a ampliação da oferta de postos de trabalho diretos e indiretos através de investimentos no setor de telecomunicações (que abrangem desde novas obras de infraestrutura de construção civil até o mercado formal de serviços de telecomunicações) e a capacidade que esses investimentos têm de transpassar toda a economia de uma nação, incidindo diretamente na elevação do PIB, são alguns dos aspectos explorados pelos formuladores de políticas públicas para justificar a necessária atenção a esta temática, da expansão da banda larga no território brasileiro (BRASIL, 2010).

O Programa Nacional de Banda Larga contrasta localidades inseridas digitalmente com localidades infoexcluídas, ratificando que nos lugares onde há níveis consideráveis de inclusão digital, e de penetração da banda larga, também expandem-se a formação de novos negócios e a empregabilidade, aquecendo as economias locais de forma rápida e substancial (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Esse ciclo virtuoso de investimentos impacta frontalmente na renda da população, garantindo elevação não só nos proventos de famílias e nos lucros de pequenas, médias e grandes empresas, mas também, conjunturalmente, na geração de riqueza nos países, através de taxas fixas e ascensões lineares entre investimento em telecomunicações e crescimento do PIB – como reflexo desses investimentos (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

O potencial deste indicador, tendo captado a atenção dos formuladores de políticas públicas e constando nas primeiras páginas do Programa Nacional de Banda Larga, dada sua importância, se coadunam as perspectivas e necessidades defendidas no período, de adesão à políticas anticíclicas geradoras de empregos, que auxiliassem as nações do planeta a atravessar um dos períodos de maior recessão da história, fruto da crise do *subprime* (ou crise de 2008), enfrentando a estagnação econômica experimentada em praticamente todas as regiões do Planeta (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Contudo, embora os dados apresentados pelo Programa Nacional de Banda Larga de fato reflitam não só as iniciativas tomadas em outras muitas nações do Planeta, mas também se fundamentem em dados empíricos sobre o tema, é imprescindível sublinhar que boa parte dos indicadores apresentados foram produzidos por agências externas ao Brasil, notadamente

pelo Banco Mundial – da mesma forma que no antelóquio do PNBL, o documento Um Plano Nacional para Banda Larga (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

O uso predominante desse tipo de fonte – uma instituição financeira internacional – torna-se ainda mais particular quando, na comparação com o caso argentino, nem ao menos uma citação é feita ao Banco Mundial no Argentina Conectada, sendo que os poucos bancos citados ao longo de todo o corpo da política tratam-se de bancos nacionais e públicos com participação direta em alguma etapa de investimento da política de banda larga daquele país (ARGENTINA, 2010).

Em virtude do caráter do Banco Mundial, de instituição financeira que disponibiliza empréstimos para economias emergentes, como a brasileira, não causa estranheza que pesquisas sobre investimentos e adoção de certas políticas públicas setoriais sejam realizadas periodicamente, e produzam dados passíveis de serem convertidos em indicadores bastante úteis para as nações onde essas investigações são realizadas. Não obstante, parte significativa desta atuação do Banco é interpretada, por especialistas, como ingerência do orbe monetário sobre as nações periféricas e dependentes, orientando e condicionando a tomada de decisão – especialmente naquelas nações que dispõem de corpo técnico reduzido ou pouco qualificado e restritas opções de empresas estatais de geração de dados e realização de pesquisas – nos setores que interessam ao Banco e as economias desenvolvidas, que detém controle não formal da instituição (FONSECA, 1998).

Essa ingerência, problematizada por Fonseca (1998) para o caso das políticas de educação brasileira, mas sem sombra de dúvidas desdobrável para outras políticas setoriais, colocam reticências quanto a potenciais influências exercidas por agentes externos no Estado Brasileiro – na condução de uma política pública de orçamento bilionário que, em suma, contraria parte dos interesses de grandes *players* de telecomunicações que são, majoritariamente, transnacionais e que operam, dentro do Brasil, em regime oligopolista – e até que ponto qualquer política pública pensada num estado dependente é capaz de se ver livre dessas influências que se opõem, em muitos pontos, aos interesses pátrios (FONSECA, 1998; BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014).

Conforme indicador 2 – Assimetria no desenvolvimento econômico e tecnológico entre regiões, cobertura da banda larga e limitações da atuação das grandes operadoras de telecomunicações, do Quadro 02 – Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira, a capilaridade das redes de telecomunicações, distintas para cada região, que afetam a cobertura de banda larga em localidades remotas e periféricas, e a desigualdade social, estrutural e

estruturante, condicionam os interesses das grandes operadoras na oferta de serviços para determinadas áreas, em detrimento de outras (BRASIL, 2010).

Antes de tudo, de forma análoga ao exposto no último indicador, de constatação do uso de dados do Banco Mundial para composição dos indicadores da política de banda larga brasileira, a respeito da assimetria (econômica e tecnológica) entre regiões, os formuladores de políticas públicas também endossam suas análises, sobre as condições desiguais das diferentes localidades brasileiras, a partir de dados disponibilizados pela *International Data Corporation Brasil* (IDC Brasil) – subsidiária do *International Data Group* (IDG) (BRASIL, 2010; IDC, 2020).

A IDC constata que 42% das conexões banda larga do Brasil estão circunscritas ao Estado de São Paulo, contra 6% de toda a Região Nordeste Brasileira (composta de nove estados da Federação), dados do ano de 2010 que demonstram as desigualdades no acesso à banda larga (mas não somente, pois essa desigualdade em conexão é reflexo da desigualdade social existente no Brasil) ratificando que políticas de banda larga precisarão ser pensadas de diferentes formas para distintas realidades (BRASIL, 2010; IDC, 2020).

Não obstante, embora o dimensionamento da desigualdade presente no País não deva ser ignorado, assumindo protagonismo em qualquer política pública desenhada que pretenda atacar o problema da infoexclusão, é anômalo constatar que para estimar a desigualdade de diferentes regiões do Brasil, o Programa Nacional de Banda Larga tenha utilizado tantos dados de instituições internacionais (como o Banco Mundial e a IDC/IDG) e não de institutos de pesquisa brasileiros ou do próprio governo, tendo em vista que a exclusão digital, em síntese, corresponde a um processo de exclusão social manifesto e historicamente construído (não se tratando de novidade no campo das políticas públicas de caráter social) (BRASIL, 2010; IDC, 2020).

Contudo, se para os indicadores de assimetria regional e desigualdade os dados apresentados não foram produzidos pelo Estado brasileiro, para o caso da cobertura de banda larga muitos elementos são abordados, não fazendo menção explícita as fontes e sem indicação de referências, apontando para o uso de informações disponíveis para os formuladores de políticas públicas junto ao Governo Federal (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Essa hipótese torna-se diáfana em razão da menção sobre a produção de um diagnóstico da banda larga no Brasil a partir de dados disponíveis ao Estado brasileiro, provavelmente coletados tanto de institutos de pesquisa quanto de operadoras de

telecomunicações, que alimentam a ANATEL com informações sobre o setor de telecomunicações, anualmente (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Os primeiros dados contrastados dão a exata extensão do problema da infoexclusão ao aferirem que para os 180 milhões de acessos móveis, o Brasil possui pouco mais de 40 milhões de acessos banda larga, posicionando o País numa oferta de Internet majoritariamente móvel, de baixa velocidade e com limitação no uso dos principais recursos considerados, pelo próprio Programa Nacional de Banda Larga, indispensáveis para que se considere a população digitalmente incluída (BRASIL, 2010).

A alta concentração da oferta entre poucas empresas, numa estrutura oligopolista com cinco grandes operadoras dominando mais de 63% da oferta no Brasil, é outro dado que se colaciona aos meros 5% de clientes que consomem serviços de Internet banda larga, compondo um indicador que demonstra, explicitamente, a baixa adesão da população brasileira a serviços apropriados de conexão em alta velocidade e o papel desempenhado pelos *players* oligopolistas na estagnação da oferta em banda larga, em oposição a ampliação dos serviços móveis que não dispõe, a custos acessíveis para as populações mais pobres, de todos os recursos informacionais necessários para uma verdadeira inclusão (prevista, inclusive, no Programa Brasileiro) (BRASIL, 2010).

A situação do Brasil também é posta em panorama com a situação do Planeta, nas comparações feitas, no PNBL, entre a cobertura de banda larga do País e a de outras nações (como a Argentina, o Chile, a China, o México e a Turquia), onde a posição retardatária é reforçada, mesmo entre nações da própria América Latina. A narrativa do pendente atraso tecnológico cria um clima de urgência para que o Brasil mobilize os atores políticos em busca de alternativas a um problema interposto e que alcance, de alguma forma, níveis de desenvolvimento de economias industrializadas que dificilmente o País teria condições de atingir. Essa digressão faz-se necessária pois expõe uma construção retórica que objetiva convencer os atores políticos de que o Brasil precisa agir com celeridade para não culminar num obsoletismo tecnológico irreversível (BRASIL, 2010).

Essa percepção, da urgente inserção na nova 'Era da Informação', evitando uma 'posição tecnológica retardatária', será explorada também em ao menos um dos símbolos da política de banda larga brasileira, contrastando com o exposto na política de banda larga argentina, de maior conhecimento da realidade daquele país e da América Latina, como subcontinente dependente.

Conforme evento, crise ou símbolo 1 – Crise do subprime (Crise Econômica Mundial de 2007/2008), do Quadro 03 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Argentina, a grande crise global, iniciada nos Estados Unidos, em 2007, com a bolha imobiliária, recebe destaque no Plano Argentina Conectada a partir da ligação entre as políticas de banda larga de vários países, especialmente os desenvolvidos, e o objetivo de se conter a recessão fiscal e aumentar a oferta de empregos (ARGENTINA, 2010).

Esses investimentos em banda larga, nas nações mais ricas do mundo, fizeram parte de pacotes de recuperação e estímulo da economia que buscavam, através de políticas progressistas, ampliar a participação estatal nos investimentos em infraestrutura, aquecendo o setor de telecomunicações, gerando empregos e convertendo esses aportes em benefícios sociais (ARGENTINA, 2010).

A Argentina sublinha esse modelo de investimento público em nações desenvolvidas para justificar sua ação política inicial, de atuar com uma empresa pública na oferta de um *backbone* de fibra óptica, similar a estratégia adotada também pelo Brasil, rechaçando as perspectivas liberais, de atividade apenas do Mercado, corrente ideológica que dominou o setor de telecomunicações desde a década de 1990 (ARGENTINA, 2010; BALADRON, 2019).

Ademais, para além da crise do subprime, anteriormente citada, outro evento significativo que recebe destaque tanto no Plano Argentina Conectada quanto no Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro é a Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação.

Conforme evento, crise ou símbolo 2 – Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, do Quadro 03 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Argentina, o encontro entre diversas nações, citado tanto na política de banda larga argentina quanto na brasileira, merece realce dada a importância e projeção global da congregação dos países em torno de uma mesma temática (ARGENTINA, 2010).

O comprometimento assumido por todas as pátrias presentes, incluindo a Argentina e o Brasil, era de “acesso universal, ubíquo, equitativo e acessível à infraestrutura e serviços de tecnologia da informação e comunicação” (ARGENTINA, 2010, p. 13), objetivos que nos dois países latino-americanos centraram-se em iniciativas públicas de investimento em infraestrutura de fibra óptica (ARGENTINA, 2010).

Entretanto, ainda que não cite a Cúpula do Milênio, como no caso brasileiro, a Argentina ressalta a importância de participação da nação na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, principalmente nos temas associados à governança da Internet, assim como na

Estratégia Latino-americana e Caribenha para a Sociedade da Informação, dando maior relevância a agenda regional em comparação ao Brasil, que não cita qualquer evento ou espaço de diálogo sobre a temática organizado na América Latina (ARGENTINA, 2010).

Conforme evento, crise ou símbolo 3 – A Revolução da Internet, do Quadro 03 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Argentina, os paradigmas da Sociedade da Informação, explorados pelo Plano Argentina Conectada, se diferem substancialmente dos paradigmas documentados para o caso brasileiro, por não instaurarem a Argentina numa posição retardatária, sublinhando que cada nação, dentre suas particularidades, precisa definir suas prioridades através das características nacionais e do próprio contexto (ARGENTINA, 2010).

A desigualdade social, também de forma distinta ao explorado no documento base da política de banda larga brasileira, não aponta a massificação do acesso às tecnologias da informação e comunicação como capaz de dirimir as diferentes desigualdades estruturais da Argentina, mas foca na atuação das TICs como solução de questões específicas da exclusão digital, assumindo caráter mais realista em conformidade com as potencialidades que as tecnologias de acesso à Internet carregam (ARGENTINA, 2010).

Desta forma, a carga de “otimismo tecnológico” contida no Plano Argentina Conectada é consideravelmente reduzida, em contraposição ao que será visto no Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; CHOLAKOV, 2002).

Ainda assim, essa perspectiva tecnologicamente otimista não é completamente inexistente no texto-base do Plano Argentina Conectada, sendo que em algumas oportunidades, a Internet é interpretada como ferramenta ‘revolucionária’ que impacta processos econômicos e sociais, modos de produção e troca de conhecimentos, que embora não deixem de ter a devida conexão com a realidade, superestimam as capacidades das tecnologias da informação e comunicação a partir dos impactos que as tecnologias podem desferir à Sociedade, desconsiderando que toda tecnologia tem seu caráter social e político (socialmente construídos) e, portanto, carregam intenções e valores que nem sempre são inclusivos ou universais (CHOLAKOV, 2002; ARGENTINA, 2010; WINNER, 1986).

O Brasil, em semelhança com a Argentina, possui eventos, crises e símbolos bastante similares, tendo, todavia, os mega eventos esportivos (da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e da Olimpíada de 2016) como grande marca particular e exclusiva, em observância ao caso argentino.

Conforme evento, crise ou símbolo 1 – Crise do subprime (Crise Econômica Mundial de 2007/2008), do Quadro 04 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, assim como para o caso argentino, no Brasil, os relatos sobre a crise do subprime, que motivou inúmeros Estados-Nação a proporem políticas anticíclicas de recuperação da economia e ampliação dos postos de trabalho, tentando conter os efeitos de uma das piores crises das últimas décadas, também estão presentes no texto da política pública brasileira (BRASIL, 2010).

A capacidade das políticas de banda larga em contribuir para a recuperação da economia, numa curta janela temporal, motivaram países desenvolvidos a investirem massivamente na ampliação do acesso (na medida em que investimentos diretos no setor de telecomunicações colaboram para a recuperação do PIB e das vagas de empregos, como observado no mecanismo anterior, dos Indicadores da Política de Banda Larga Brasileira) e essas estratégias, adotadas no hegemon econômico, seguiram sendo incorporadas nos países ‘em desenvolvimento’ e ‘subdesenvolvidos’, na busca pelo controle da recessão fiscal (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Alemanha (em 2009), Austrália (em 2010), Canadá (em 2009), Coreia do Sul (em 2009), Espanha (em 2009), Estados Unidos (em 2009), França (em 2008), Finlândia (em 2009), Grã-Bretanha (sem data definida no PNBL), Irlanda (em 2009), Itália (sem data definida no PNBL), Japão (em 2009), Portugal (em 2009) e Singapura (em 2009) são os países citados, no Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, que assumiram políticas de banda larga entre 2008 e 2010, e em todas eles a crise do subprime é apontada como evento motivador, dadas as necessidades de restauração da economia por meio de políticas progressistas (BRASIL, 2010; BRASIL 2009).

Além dos países supracitados, no texto-base do Um Plano Nacional para Banda Larga, o Chile (em 2009), dentre as nações latino-americanas, é citado como promotor de uma política de banda larga também alicerçada no impacto da crise do subprime, iniciada nos Estados Unidos e que impactaria todo o Planeta (BRASIL, 2009).

Assim sendo e conforme as citações anteriormente exploradas, é incontável que a crise do subprime assumiria papel central nas articulações posteriores, das nações, para composição de programas de banda larga, antevendo que esses investimentos públicos poderiam gerar muitas vagas diretas e indiretas de emprego, que aqueceriam a economia estagnada, em vários países, naquele período (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Dentre outros eventos globais, de natureza distinta, que influenciariam na composição de programas de banda larga em todo o Planeta, recebe destaque a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação e a Cúpula do Milênio, conforme examinado abaixo.

Conforme evento, crise ou símbolo 2 – Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação e Cúpula do Milênio, do Quadro 04 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, os dois eventos, estruturados pela Organização das Nações Unidas, levariam o debate sobre a inclusão digital para um maior nível de protagonismo, nas agendas governamentais, ao inserir os países participantes em compromissos globais de acesso à Internet, dentre eles os que tratam das metas para os Desafios do Milênio (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; ONU, 2001).

Os encontros promovidos em Genebra, em 2003, e Túnis, em 2005, estabeleceram denodadas diretrizes para os próximos 10 anos (entre 2005 e 2015) que esperavam uma cobertura completa do Planeta com recursos informacionais e acesso irrestrito à Internet (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

A Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação é mencionada tanto no Brasil Conectado quanto no Argentina Conectada, dando caráter inaugural ao momento em que maior parte das nações se reuniram para debater as necessidades de inclusão digital da população planetária (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; ARGENTINA, 2010).

Entretanto, outro importante evento particular para o caso brasileiro (já que na Argentina não havia expectativa para evento análogo) é identificado como, dentre os eventos, crises e símbolos deste mecanismo, o mais importante para que um Programa Nacional de Banda Larga fosse iniciado no Brasil.

Conforme evento, crise ou símbolo 3 – Copa do Mundo de Futebol em 2014 e Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro em 2016, do Quadro 04 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, muitas das metas estabelecidas no Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro tratavam de questões específicas do atendimento às necessidades de cobertura da banda larga nas cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol e da Olimpíada, realizadas no Brasil entre 2014 e 2016 (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009; G1, 2007a; G1, 2007b).

No *backbone* de fibra óptica implementado na primeira fase do Programa, para atendimento de 16 cidades brasileiras com prioridade de curto prazo, fica explícita a preocupação com o atendimento da Copa do Mundo e da Olimpíada ao propor construção de

anéis ópticos em ao menos 8 das 12 cidades-sede desses mega eventos esportivos (BRASIL, 2010).

De forma sequente, mais 3 cidades-sede seriam atendidas com prioridade de médio prazo e 1 cidade-sede com prioridade de longo prazo, colocando as 12 cidades-sede dos dois eventos em preeminência, em relação a cidades ou capitais até maiores e com menor taxa de conexão banda larga (BRASIL, 2010).

A confirmação da importância dos mega eventos esportivos para a constituição do Programa Nacional de Banda Larga também pode ser aferida em diversas falas do então Ministro das Comunicações, Senador Hélio Costa (PMDB), em entrevistas concedidas a veículos de comunicação, ao correlacionar a escolha do Brasil como sede da Copa de 2014 e da Olimpíada de 2016 aos compromissos firmados pelo País para atendimento de requisitos mínimos de cobertura de banda larga (UOL, 2010a; G1, 2007a; G1, 2007b).

Por último, somada a alta relevância dos eventos esportivos que se realizariam no Brasil entre 2014 e 2016, as narrativas tecnológicas, de urgências para que o Brasil se inserisse na nova ‘Era da Informação’ e a preocupação de um possível atraso ou letargia tecnológica, em contraste aos países líderes e que representam o hegemon econômico, assentam o debate em perspectivas sociotécnicas que serão melhor detalhadas nos posteriores parágrafos.

Conforme evento, crise ou símbolo 4 – A Revolução da Internet, do Quadro 04 – Eventos, Crises e Símbolos da Política de Banda Larga Brasileira, muitas das desigualdades sociais erigidas no Brasil ao longo de sua compleição como Estado-Nação lançam, sobre o Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, expectativas de resolução de conflitos e problemas sociais que as tecnologias da informação e comunicação não se propõem ou não são capazes de solucionar (BRASIL, 2010).

O tom de “otimismo tecnológico” adotado pela política de banda larga brasileira, ao desafiar as tecnologias da informação e comunicação a superarem os “abismos que dividem a sociedade brasileira” (BRASIL, 2010, p. 6) não leva em conta que esse abismo real, que divide uma sociedade tão desigual e com concentração de riqueza e renda em pequenos substratos da população, não pode ser superado por um Programa Nacional de Banda Larga, na medida em que assumem inúmeros aspectos de dependência na esfera inter e intranacional que não se associam apenas a dimensão da exclusão digital (BRASIL, 2010; CHOLAKOV, 2002).

A expressão “otimismo tecnológico”, cunhada por Cholakov (2002) em seu artigo intitulado: *Visions of Science in the Twentieth Century*, constata que nações como a Alemanha, Estados Unidos e a extinta União Soviética, não raro, adotam narrativas tecnológicas que atribuem ao uso da tecnologia funções sociais que aludem ao progresso incessante e a solução de conflitos sociais que extravasam os limites de uma técnica ou tecnologia.

Cholakov (2002), autor empenhado em pesquisas no Campo da Ciência, Tecnologia e Sociedade, destaca que a Ciência, como entidade etérea – para essas nações escrutinadas –, arroga a constante evolução (em especial a evolução social) como reflexo ou consequência do desenvolvimento científico e tecnológico.

Fato é que embora não se possa descartar que muitas das desigualdades enfrentadas na atualidade disponham de recursos técnicos e tecnológicos que facilitam a solução de problemas e conflitos, à Ciência e à Tecnologia não se pode atribuir essa característica *sine qua non* de evolução irrestrita, pois, em muitos aspectos, a ‘evolução tecnológica’ pode excluir grupos ou populações, não se ligando, umbilicalmente, com a evolução social, representando retrocessos sociais, em outros horizontes (CHOLAKOV, 2002).

A partir da interpretação dos eventos, crises e símbolos, outro importante mecanismo que receberá atenção sequente trata do *feedback* (formal ou informal) auferido por agentes de governo, seja numa política pública posta em curso ou numa política pública que ainda nem se quer tenha captado a atenção dos formuladores de políticas públicas.

Conforme *feedback 1 – Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Argentina Conectada*, do Quadro 05 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Argentina, uma estrutura envolvendo diferentes entidades, dentre atores ligados ao Governo Argentino e à iniciativa privada, constam como indispensáveis para a construção da política de banda larga do país (ARGENTINA, 2010).

O Fórum é nominado como um espaço de debate público para a orientação dos principais eixos necessários ao Argentina Conectada, dividindo a participação entre membros permanentes, membros aderentes e membros convidados (ARGENTINA, 2010).

A realização de reuniões presenciais e especiais (entre esses diferentes atores), a produção de relatórios periódicos, contribuições na *web* ou via *e-mail* e a execução de *workshops* temáticos são os principais instrumentos de *feedback* descritos no Plano Argentina Conectada, instrumentos estes que não aparecem, por exemplo, no Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

No entanto, após minuciosa inspeção realizada para esta Pesquisa, nenhum material oficial sobre esses encontros ou demais instrumentos de coleta de *feedbacks*, supracitados, e nem o apontamento das entidades participantes nos diferentes níveis descritos (permanentes, aderentes e convidados) são informados, sendo que na contracapa do Plano, a *Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Argentina Conectada* é descrita como orbe com participação de 20 entidades, todas elas ligadas ao Executivo Federal, com destaque para o *Banco de la Nación Argentina*, como única entidade (ainda que estatal) do setor financeiro. Nenhuma empresa privada, ou órgão de representação dessas empresas, nem da defesa dos consumidores, é citada, se diferindo substancialmente do caso brasileiro, em que distintos perfis de entidades são descritos, tendo também quase o triplo de participantes (56 entidades brasileiras contra 20 entidades argentinas) embora o Brasil não descreva muitos instrumentos de coleta de informações e *feedback*, ao não ser os próprios encontros presenciais, sendo apenas três, realizados ao longo de 2010 (tendo em vista que na Argentina os instrumentos de *feedback* são melhor explorados no corpo da política pública, ainda que haja indisponibilidade ou dificuldade de acesso dos registros dessas práticas, que não estão abertos à consulta pública nos sites oficiais do Estado Argentino) (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; CUNHA, 2012).

De maneira mais aclarada, o Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro apresenta ao menos duas etapas de *feedback* formal passíveis de análise a partir da inspeção do documento base da política pública construída em 2010 e posta em curso a partir de 2011.

Conforme *feedback* 1 – Convocação de diferentes entidades para apresentação dos resultados dos primeiros trabalhos para constituição da Política de Banda Larga, do Quadro 06 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Brasileira, após dois meses de trabalho envolvendo agentes de estado de diferentes ministérios e organizações subordinadas ao Governo Federal, uma reunião – contando com a participação de especialistas do setor de telecomunicações, grandes e pequenos empresários do ramo, bem como entidades de defesa dos usuários dessa modalidade de serviço – foi organizada para se coletar as impressões dos envolvidos antes que o preâmbulo com a proposta de conformação da política de banda larga seguisse para apreciação do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (BRASIL, 2010).

Em 08 de abril de 2010 [destaque para a correção da data, que consta no Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro como 08 de abril de 2009], os estudos realizados pelas equipes interministeriais e apreciados pelos atores externos envolvidos (supracitados) foram

apresentados ao Presidente da República e um mês depois desse encontro, em 12 de maio de 2010, o Programa Nacional de Banda Larga seria instituído por decreto presidencial (Decreto Nº 7.175) [destaque para a correção da data, que consta no Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro como 13 de maio de 2010, mas no Decreto como 12 de maio de 2010] (BRASIL, 2010).

Após esta etapa de coleta de impressões, realizada antes que os formuladores de políticas públicas se debruçassem na construção do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, a constituição do Fórum Brasil Conectado ocorreu para dar sequência aos trabalhos, perfilando uma esfera de diálogo com a sociedade civil organizada (BRASIL, 2010).

Conforme *feedback 2* – Fórum Brasil Conectado, do Quadro 06 – *Feedbacks* da Política de Banda Larga Brasileira, diferentes entidades do governo federal (dentre ministérios e autarquias), grandes e pequenas operadoras de telecomunicações, entidades de saber científico, entidades de defesa dos usuários e demais representações da sociedade civil organizada compuseram o Fórum Brasil Conectado, como espaço de articulação, diálogo e *feedback* entre o Governo Federal e as demais partes interessadas (BRASIL, 2010).

Essas orientações, de constituição de um espaço plural de debate, já vinham sendo apregoadas desde a produção do antelóquio do Programa Nacional de Banda Larga, o documento Um Plano Nacional para a Banda Larga, indicando que as diferentes trocas de informações entre o setor público e o setor privado contribuiriam para a implementação de uma política em que a parceria público-privada centralizaria as tomadas de decisão e ação (BRASIL, 2010; BRASIL, 2009).

Contudo, o Fórum Brasil Conectado reuniu-se em apenas três oportunidades, ao longo da escrita do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, sendo que das 61 ações apresentadas pelos formuladores de políticas públicas, subdivididas em 6 dimensões (4 dimensões centrais e mais 2 dimensões complementares), em três distintos *status* de condução, nenhuma alteração foi sugerida ao Programa, pelas partes interessadas, nem mesmo naquelas ações que possuíam status de “formulação inicial” e que, portanto, tinham condições de ser melhor debatidas e até mesmo alteradas pelos atores envolvidos (BRASIL, 2010; CUNHA, 2012).

Essa baixa participação dos atores relevantes (cerca de 56 entidades, sendo ao menos 12 delas ligadas ao Executivo Federal, fora autarquias e representações do Legislativo) para o desenvolvimento da política de banda larga brasileira, ao menos no que pode ser observado no

texto-base do Programa Nacional de Banda Larga, tornam o canal de comunicação pouco equânime, tendo em vista que enquanto alguns atores envolvidos possuem melhores contatos com os formuladores de políticas públicas brasileiros (podendo realizar *feedbacks* informais não documentados no Programa), outros atores que dispõem apenas daquele espaço de diálogo, na medida em que são convocados para poucos encontros e sem resultados de trocas observáveis, tem menores chances de alcançar os formuladores de políticas públicas por meio de suas demandas (BRASIL, 2010; CUNHA, 2012).

Por esse ângulo, os mecanismos de *feedback*, tanto na política de banda larga argentina quanto na política de banda larga brasileira, configuraram-se de maneira limitada, não contando com ampla participação da sociedade civil organizada e não organizada, potencialmente dando maior atenção ao *feedback* informal (realizado por agentes que detém poder e alcançam os formuladores de políticas públicas, e que detém menores registros físicos e nem sempre estão circunscritos nos documentos das políticas públicas) em contraste ao *feedback* formal, donde os Fóruns consultivos criados pelos dois países não ofertaram grau maior de maturidade e de efetiva participação dos atores envolvidos (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; KINGDON, 2014).

4.5 O Fluxo das Alternativas nas Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil

Consonante ao apresentado na seção 4.2, quando, nesta Dissertação, o Modelo de Múltiplos Fluxos é escrutinado, o fluxo das alternativas conta com três mecanismos distintos que contribuem para a acoplagem deste com os outros dois fluxos, inscrevendo um tema na agenda governamental e na agenda decisória, resultando, posteriormente, na formulação de uma política pública (para casos de sucesso na acoplagem e abertura da janela de oportunidade).

Os três mecanismos destacados por Kingdon (2014) dentro do fluxo das alternativas são: a viabilidade técnica, os valores envolvidos e o orçamento. Uma política pública, como a política de banda larga argentina ou brasileira, que não disponha de recursos técnicos viáveis, ou de um orçamento factível, definitivamente não prosperará, em especial se encontrar resistência dentro dos grupos de interesses ou formuladores de políticas. Os valores envolvidos, por seu turno, colaboram para que determinadas impressões, inclusive sobre a importância de maior ou menor alocação orçamentária ou de seleção de determinado recurso técnico, recebam ou não atenção dos formuladores, no que Kingdon (2014) nomina de “caldo primordial das alternativas”.

Nesta seção, serão detalhadas as principais viabilidades técnicas, valores envolvidos e orçamentos destinados às políticas de banda larga da Argentina e do Brasil, através de quadros demonstrativos com citações e referências, incorporando, ao final, problematizações a respeito de cada mecanismo particular que compõem este fluxo.

QUADRO 7 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

VIABILIDADE TÉCNICA 1	REFERÊNCIAS
<i>Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO)</i>	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Os objetivos específicos da Rede Federal de Fibra Óptica são diversos. Por um lado, trata-se de promover um salto qualitativo na disponibilidade do backbone de transmissão de dados, atingindo, numa primeira fase, mais de 1700 locais em todo o país com convocações para licitar os troncos da Rede Federal de Fibra Óptica. Além disso, por meio da implantação abrangente da Rede Federal Fibra Óptica, se busca atingir 97% da população da República Argentina. Os 3% restantes da população terão suas necessidades atendidas por meio do serviço de satélite.” (ARGENTINA, 2010, p. 49)</p>	
VIABILIDADE TÉCNICA 2	REFERÊNCIAS
Conectividade de Internet Via Satélite e Televisão Digital por Satélite	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Instalação de 2.000 antenas de conectividade de Internet via satélite (com escopo para escolas rurais)” (ARGENTINA, 2010, p. 48)</p> <p>“Instalação de 11.000 antenas de Televisão Digital por Satélite em estabelecimentos públicos e educacionais” (ARGENTINA, 2010, p.48)</p> <p>“Televisão digital por satélite:</p> <p>É a política de conectividade complementar aos serviços de televisão prestados pela plataforma do Sistema Argentino de Televisão Digital Terrestre para estabelecimentos públicos em áreas ainda não alcançadas pela cobertura da Televisão Digital Terrestre.</p> <p>O plano de implantação já instalou mais de 1.000 antenas parabólicas em estabelecimentos de ensino e outras organizações, o que permitirá acesso à televisão digital, comunicação e novas tecnologias. Isso tem um impacto direto na democratização do acesso à informação.</p> <p>O Plano, a cargo da Comissão Nacional de Comunicações (CNC), prevê continuar com as instalações até atingir 11.000 estabelecimentos públicos. Com base nas necessidades das diferentes organizações, o CNC coordena a instalação dos equipamentos com a Empresa Argentina de Soluções de Satélite, ARSAT S.A.” (ARGENTINA, 2010, p. 70)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 8 – VIABILIDADE TÉCNICA DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

VIABILIDADE TÉCNICA 1	REFERÊNCIAS
Rede Nacional	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A instituição de uma Rede Nacional que fará uso das fibras ópticas sob domínio da União visa melhorar a infraestrutura para banda larga no Brasil e disseminar a oferta do serviço. A Rede Nacional terá como foco prioritário constituir uma rede corporativa federal nas capitais, atender a pontos de governo e de interesse público e ofertar capacidade em localidades sem prestadores de serviço de comunicação, com preço elevado ou baixa atratividade econômica, bem como em áreas de baixa renda nas regiões metropolitanas. A Rede será operada pela Telebrás e pretende atingir 4.278 municípios até 2014.” (BRASIL, 2010, p. 23)</p>	
VIABILIDADE TÉCNICA 2	REFERÊNCIAS
Cidades Digitais	BRASIL, 2010

CITAÇÕES
<p>“[...] alguns municípios, e até mesmo estados, estão desenvolvendo projetos de cidades digitais e de interconexão de seus municípios. Em consonância com essas iniciativas, a União prevê financiamento para projetos em cidades digitais, custeando-se a implantação de infraestrutura de banda larga a fim de interligar os órgãos de governo locais, telecentros e acessos gratuitos disponíveis em praças ou locais públicos com sinal aberto. Para dar força e continuidade a essas iniciativas de cidades digitais, está prevista uma ação no Programa Nacional de Banda Larga a fim de disponibilizar linhas de financiamento para os municípios desenvolvedores de projetos dessa natureza. Pretende-se ainda desenvolver ações que contribuam para a ampliação e melhoria dos serviços de governo ao cidadão e gestão de TI, em diversas áreas, com ações de capacitação, qualificação e uso de software livre nas administrações públicas municipais.” (BRASIL, 2010, p. 37)</p> <p>“Integração e compartilhamento com o Programa de Cidades Digitais</p> <p>Viabilização da interconexão dos backhalls com o Programa de Cidades Digitais conforme as alternativas: aumento de capacidade via PGMU [Plano Geral de Metas de Universalização] ou construção via rede do governo. Projeto de construção de backhaul para 100 cidades digitais ao longo do backbone da intranet do governo federal.” (BRASIL, 2010, p. 46)</p>

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 9 – VALORES ENVOLVIDOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

VALOR ENVOLVIDO 1	REFERÊNCIAS
Desigualdade no Acesso à Internet	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Neste contexto, a redução das desigualdades geográficas e sociais no acesso e utilização das TIC, vulgarmente designada por “abismo digital”, é considerada um dos eixos centrais das políticas públicas nesta área. Não há dúvida de que a exclusão digital reflete principalmente a persistência das brechas socioeconômicas que caracterizam as nações, especialmente as da América Latina, há vários séculos. No entanto, e para além dos objetivos naturais de justiça social, existem vários fatores que justificam a ação do Estado com vista a reduzir o abismo digital.” (ARGENTINA, 2010, p. 18)</p> <p>“Essas disparidades regionais refletem não apenas diferenças nos níveis de riqueza, mas também no desenvolvimento limitado do backbone de rede de transporte de dados no país, bem como a escassa competição por serviços de acesso fora dos grandes centros urbanos, que resulta em serviços de alto custo e baixa qualidade. Os incentivos econômicos de operadoras privadas resultam em baixos níveis de implantação de infraestrutura em áreas de menor desenvolvimento econômico, o que, por sua vez, restringe as oportunidades para famílias e empresas de capturar os benefícios econômicos e sociais do ecossistema da TIC nesses locais. Diante dessas diferenças estruturais, o Estado Nacional busca inovar no setor, e reverter esse entrave no desenvolvimento de localidades e regiões menos favorecidas por meio de um programa integrado de desenvolvimento do ecossistema de TIC cujo componente central é o aumento da capilaridade da Rede de backbone de transporte de dados em localidades não contempladas nos planos comerciais das Operadoras de Telecomunicações.” (ARGENTINA, 2010, 36)</p>	
VALOR ENVOLVIDO 2	REFERÊNCIAS
Atuação Pública versus Atuação Privada	LA NACION, 2010a LA NACION, 2010b
CITAÇÕES	
<p>“O plano nacional de telecomunicações Argentina Conectada, a partir do qual a estatal Arsat construirá uma extensa rede de fibra ótica para conectar as populações mais distantes dos centros urbanos à Internet, foi oficializado ontem pelo decreto 1552/2010, publicado no Diário Oficial da União .</p> <p>O plano prevê uma execução de 8 bilhões de pesos em cinco anos, que inclui a instalação de 5.000 quilômetros de fibra ótica para articular as redes de cooperativas, municípios e órgãos públicos com um <i>backbone</i>, que estará a cargo da Arsat.</p> <p>As diretrizes do decreto estabelecem, por um lado, que a estatal Arsat levará adiante a marca Articom, como administradora e comercializadora de serviços de telecomunicações que serão desenvolvidos em conjunto com empresas privadas, cooperativas, entidades universitárias e trabalhadores.</p>	

O decreto especifica que ‘a função do Arsat-Articom não será substituir ou limitar as empresas provinciais ou públicas, mas sim promover a construção da infraestrutura nacional complementar à iniciativa privada’.

Da mesma forma, a proposta convida os prestadores de serviços a participarem do plano por meio do acesso à créditos do *Banco de la Nación* e do *Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)* por meio da captação de 1 bilhão de pesos, em condições especiais e com taxas de juros mais baixas do que as praticadas no mercado.

O financiamento será destinado principalmente à compra de equipamentos de alta tecnologia para a prestação do serviço e de laptops para uso doméstico.

‘O aumento do consumo dos serviços de acesso à Internet em banda larga permite antever no curto prazo uma demanda dos usuários por conexões de pelo menos 10 megabits por segundo’, afirma o decreto.

A rede federal de fibra ótica inclui a geração de redes e anéis provinciais para cobrir todo o território argentino.

Entretanto, o anexo especifica que a rede provincial ‘é aquela que permite a interligação entre o operador de rede nacional e o operador local, que presta serviços de acesso residencial com a sua rede de última milha’.

Para a Comissão de Defesa da Concorrência, a presença de uma rede em todo o país ‘vai estimular indiretamente o investimento do setor privado, ao gerar um cenário de maior concorrência, nomeadamente nas economias regionais’, segundo a agência Télam.

Da mesma forma, o governo nacional, em conjunto com províncias e municípios, iniciou a construção de centros de acesso digital denominados NAC (núcleo de acesso ao conhecimento), salas onde haverá serviço Wi-Fi, computadores e PAD (ponto de acesso digital), espaços público para acessar a Internet gratuitamente.” (LA NACION, 2010a)

“A ideia de nacionalizar a Telecom Argentina, que o governo está estudando, não convence a maioria dos analistas do setor consultados pela LA NACION. Consideram que, no aspecto político, não é a solução para o conflito e está longe de ser aplicada. No aspecto operacional e técnico, acreditam que trazer o Estado aos negócios não será viável e o pior da Entel vai voltar, porque as telecomunicações exigem agilidade, renovação, relações internacionais e grandes investimentos.

Diferente é a visão dos sindicatos do setor, que se consideram capazes de materializar a autogestão da segunda operadora do país, que em apenas nove meses é capaz de arrecadar 1006 milhões de pesos em lucros. Alguns industriais argentinos do ramo da eletrônica também acolhem essa possibilidade.

No que se refere ao aspecto político, analistas e atores do setor concordam que ‘ainda é cedo para falar em nacionalização’, coisa que até os sócios argentinos da Telecom Itália pensam na Sofora (controladora da Telecom Argentina), o grupo Wertheim. No entanto, o avanço estatal é uma variável instável: na tarde da última quinta-feira, os rumores sobre um decreto de caducidade de licença iam e vinham sem entraves. Operadores do setor ainda disseram que ‘o texto do decreto está aí e temos que ver se sai’.

Para alguns, como Enrique Carrier, diretor da consultoria especializada em telecomunicações Carrier & Asociados, ‘não há relação entre a nacionalização e o problema da concorrência que está por trás dela. Dado que o Estado possui instrumentos de controle, a ameaça de nacionalização mostra sua incapacidade de atuar como regulador do problema.’

‘Demorou dois anos antes para agir e agora o governo espera que em apenas um, tudo seja encerrado. O tratamento do problema não parece razoável’, disse Carrier. O problema em questão é a participação acionária que a Telefónica detém na Telecom Itália desde 2007, o que viola os documentos de licitação da Entel. Aos olhos da Comissão Nacional de Defesa da Concorrência (CNDC), isso prejudica a concorrência no mercado argentino e coloca a Telecom em uma posição monopolista. A desconfiança do analista em relação aos avanços na nacionalização é uma visão compartilhada por uma empresa do setor, que considera o movimento oficial como um sinal de pressão sobre os italianos e, em última instância, sobre a Telefónica para vender um ativo no país.

Más lembranças

No que se refere a questões estritamente operacionais e técnicas, analistas e empresários concordam que, com o histórico da gestão estatal no país, a nacionalização não dará frutos e o serviço não será viável.

Alejandro Fargosí, advogado especializado em telecomunicações que trabalhou na Entel, destacou que ‘nacionalizar seria um retrocesso de 65 anos. Seria reavaliar uma estratégia que falhou com peronistas, radicais, militares, liberais e estatistas’.

‘O setor de telecomunicações ficaria arrasado, porque uma estatal ou uma Telecom mista competiria com as

demais em condições desiguais. Aproveitaria as vantagens obtendo contratos do setor público; financiamento mais barato e melhor tratamento sindical, benefícios de fornecedores e impostos’, disse. o analista, e acrescentou: ‘Ter o mercado de Telecom só seria uma boa negociação se fosse bem administrada: a Entel também era uma boa negociação quando Perón a desapropriou.’

Na mesma linha, Alejandro Prince, da consultoria Prince & Cooke, argumentou que a pior alternativa que o governo consegue é a ‘nacionalização. A gestão dos sindicatos e do Estado provou ser um fracasso na história argentina. É uma ferramenta da burocracia e patronato e de má gestão. Isto é particularmente mau num setor como o das telecomunicações, que requer maior dinâmica e capacidade de gestão do que um serviço ferroviário. Requer gestão e boas ligações internacionais para conhecer os novos progressos e desenvolvimentos tecnológicos. O governo não daria certeza e, sem isso, grandes investimentos não poderiam ser feitos. A reposição da infraestrutura seria inviável e estaríamos condenando a empresa ao colapso’, afirmou.

Franco Cecchini, diretor de operações do iPlan, considerou que, levando em conta a história, ‘uma Telecom pública será mal administrada’. No entanto, ele alertou: ‘O problema subjacente é a falta de uma estratégia de telecomunicações.’

A favor e treinados

A CGT e o Foetra, sindicatos do setor, destacaram que os trabalhadores são capacitados para administrar a empresa. Um técnico da Foetra explica: ‘A Telecom está com o grosso do pessoal terceirizado e isso continuaria funcionando bem. O que é importado continuaria, como fizemos com a Entel’.

A Câmara Argentina de Indústrias Eletrônicas, Eletromecânicas, de Iluminação, Telecomunicações, Informática e Indústrias de Controle Automático (Cadieel) também abraçou a ideia de uma empresa estatal. Claudio Krämer, presidente da entidade, explicou que a Telecom e a Telefónica privilegiaram, na maioria das vezes, os fornecedores internacionais, não cumprindo as normas trabalhistas argentinas. ‘A volta à esfera pública, além de desmonopolizar o serviço telefônico, desmonopolizaria a compra de equipamentos’, concluiu.” (LA NACION, 2010b)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 10 – VALORES ENVOLVIDOS DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

VALOR ENVOLVIDO 1	REFERÊNCIAS
Desigualdade no Acesso à Internet	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
“A construção do caminho para superar o abismo social que divide a sociedade brasileira é o grande objetivo do Programa Nacional de Banda Larga. A inclusão social possui hoje uma nova e importante dimensão: a inclusão digital. A estratificação social e o acúmulo de riqueza cada vez se dão mais em função da capacidade de acessar, produzir e circular o conhecimento. A inclusão digital é uma questão de cidadania: um novo direito em si e um meio para assegurar outros direitos à população.” (BRASIL, 2010, p. 6)	
VALOR ENVOLVIDO 2	REFERÊNCIAS
Atuação Pública versus Atuação Privada	REDE BRASIL ATUAL, 2010
CITAÇÕES	
“Durante seu discurso no Congresso de Inovação e Informática na Gestão Pública (Conip) em São Paulo, o presidente da Telebrás por várias vezes dirigiu críticas às operadoras privadas. Inicialmente, as teles reclamavam que a estatal poderia promover uma concorrência desigual, levando à perda de receitas e até à falência de empresas menores. Agora, esclarecido que isso não ocorrerá, as corporações se queixam de que a Telebrás ficaria como única fornecedora de conexão aos edifícios governamentais, às escolas públicas e aos órgãos de saúde.	
‘O choro é livre. As operadoras sempre vão reclamar. Elas nunca andaram sem se queixar. Em todas as oportunidades que tivemos para negociar, acham ruim (...) Eles vão reclamando, mas vão cedendo. Daqui a pouco vão encontrar seu espaço no processo’, ironiza Santanna.	
Ele considera que a Telebrás, ao estimular a concorrência no setor, tira as operadoras da “zona de conforto”. O problema é que o setor privado, visando o lucro, esforçou-se por levar conexão de banda larga apenas aos mercados em que o retorno é garantido. Com isso, hoje há menos de 200 cidades brasileiras que têm concorrência no mercado de internet de alta velocidade, mais de duas mil têm apenas uma operadora e o restante, em torno de três mil, não têm o serviço.	

<p>Net, Telefônica e Oi, as três maiores empresas, controlam 85% do fornecimento. ‘Foi só a Fênix bater as asas que os preços baixaram’, ironizou. ‘Não aconteceu nada ainda, mas estão baixando o preço’. A referência era o impacto que a estatal terá no mercado e a reação do setor privado, temendo algum tipo de concorrência.</p> <p>Atualmente, o Brasil tem uma das conexões de internet mais caras do mundo. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostram que o gasto com banda larga toma 4,5% da renda per capita brasileira, contra 1,68% na Rússia e 0,5% entre as nações ricas. Isso em troca de um serviço lento – 34% das conexões no país têm a velocidade de 256 kbps, o que não é sequer considerado banda larga.</p> <p>‘Entrou no Brasil uma Argentina inteira de classe C que consome. E as operadoras não viram’, alfinetou Santanna sobre a melhoria de renda que possibilita que mais gente tenha acesso a esse tipo de serviço.</p> <p>As críticas do presidente da Telebrás voltaram-se também a setores da imprensa. O alvo preferido durante a exposição de pouco menos de uma hora foi Ethevaldo Siqueira, colunista de O Estado de São Paulo que, depois de ser citado algumas vezes, decidiu retirar-se do evento com um sorriso amarelo. Nem mesmo a saída do articulista passou batido por Santanna: ‘Pena que o Ethevaldo já saiu. Porque ele é o primeiro a dizer que a Telebrás vai ser um cabide de empregos, um dinossauro. Vai ser uma empresa enxuta (...) Não será uma operadora, mas uma gestora do processo.’” (REDE BRASIL ATUAL, 2010)</p>	
VALOR ENVOLVIDO 3	REFERÊNCIAS
Imagem Global do Brasil quanto à Recepção de Grandes Eventos Esportivos	ÉPOCA, 2014 BRASIL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“A Copa do Mundo de 2014 será o evento mais transmitido e visto da história da humanidade. Não apenas por causa dos 16 mil jornalistas de outros países trabalhando na cobertura. Ou porque a transmissão dos jogos pela TV chegará a 3,6 bilhões de pessoas. Nestas quatro semanas, os 600 mil turistas estrangeiros aguardados para a Copa criarão uma quantidade prodigiosa de vídeos, fotos e textos sobre o Brasil e os brasileiros. Compartilharão suas experiências e impressões com o resto do mundo por meio das mais diversas redes sociais na internet – experiências e impressões que moldarão lembranças e opiniões pelos próximos anos, talvez décadas. Os visitantes falarão bem do Brasil?” (ÉPOCA, 2014)</p> <p>“O PNBL e os compromissos internacionais do Brasil no Âmbito Esportivo</p> <p>Nesse contexto, o Brasil tem grandes desafios que se apresentam no futuro próximo:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Os Jogos Mundiais Militares, em 2011; ii) A Copa das Confederações de Futebol, em 2013; iii) A Copa do Mundo de Futebol, em 2014; iv) Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016. <p>Já se pode afirmar que um dos maiores legados que a Copa do Mundo deixará para o Brasil será a infraestrutura de banda larga. A organização de um evento como a Copa do Mundo de Futebol, gera a mobilização de todos os brasileiros, que usarão redes de telecomunicações no período. Também é necessário considerar que um evento desse porte atrai 1 milhão de turistas estrangeiros e, conseqüentemente, 10 milhões de familiares e amigos desses turistas que desejarão se manter em contato e dependerão de uma boa infraestrutura. Adicionalmente, estima-se que a Copa do Mundo de Futebol contará com a presença de mais de 30 mil profissionais do mundo todo, sendo 15 mil deles da imprensa, e pode gerar até 100 mil empregos, com um impacto estimado no PIB de 0,3%.</p> <p>Por essas razões, o PNBL poderá dar uma relevante contribuição para o esforço de realização dos grandes eventos, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, com o adequado investimento na infraestrutura de banda larga que estará disponível e alinhada tecnologicamente com o mundo. Portanto, nota-se que o Plano Nacional de Banda Larga deve contemplar uma fase específica para detalhamento dessas demandas.” (BRASIL, 2009, p. 173)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 11 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

ORÇAMENTO 1	REFERÊNCIAS
Orçamento do <i>Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”</i>	ARSAT, 2011

	ARSAT, 2012 ARSAT, 2013 ARSAT, 2014 ARSAT, 2015 ARSAT, 2016
CITAÇÕES	
2011	“Os projetos ‘Red Federal de Fibra Óptica’, ‘Conectar Igualdad’, ‘Televisión Directa al Hogar’, ‘Nuevas Tecnologías’ e ‘Red de Datos’, complementares ao programa estratégico ‘Argentina Conectada’ exigirão um investimento orçado, em pesos, de UM BILHÃO DUZENTOS E SESENTA E TRÊS MILHÕES, OITOCENTOS E TREZE MIL E TREZENTOS (\$ 1.263.813.300,00).” (ARSAT, 2011, p. 2)
2012	“O projeto ‘Red Federal de Fibra Óptica’ exigirá investimentos de \$ 1.237.540.000,00 enquanto os Planos ‘Conectar Igualdad’, ‘Data Center’ e ‘Igualdad Cultural’, complementares ao programa estratégico ‘Argentina Conectada’, exigirão um investimento orçado em \$ 314.400.000,00.” (ARSAT, 2012, p. 10)
2013	“O projeto ‘Red Federa de Fibra Óptica’ exigirá investimentos de \$ 1.996.740.000,00 enquanto o Plano ‘Conectar Igualdad’, ‘Data Center’, ‘Servicios Móviles’ e ‘Igualdad Cultural’, complementares ao programa estratégico ‘Argentina Conectada’, exigirão um investimento orçado em \$ 200.170.000,00.” (ARSAT, 2013, p. 6)
2014	“O projeto ‘Rede Federal de Fibra Óptica’ demandará investimentos de \$ 2.681.200.470,00 e estima-se que o projeto de aquisição do ‘Cable Submarino’ necessitará de \$ 287.951.368,00 enquanto o Plano ‘Conectar Igualdad’, ‘Data Center’, ‘Servicios Móviles’ e ‘Igualdad Cultural’, complementares ao programa estratégico ‘Argentina Conectada’, exigirão um investimento orçado em \$ 171.930.537,00.” (ARSAT, 2014, p. 7)
2015	“O projeto ‘Red Federal de Fibra Óptica’ exigirá investimentos de \$ 2.334.921.236,00. Estima-se que o Plano ‘Conectar Igualdad’, ‘Data Center’, ‘Igualdad Cultural’ e as apropriações de despesas e saldos a projetos do programa estratégico ‘Argentina Conectada’ envolverão um investimento orçado de \$ 231.601.432,00.” (ARSAT, 2015, p. 5)
2016	“O projeto ‘Red Federal de Fibra Óptica’ exigirá investimentos, em pesos, de um bilhão novecentos e oitenta e dois milhões seiscentos e setenta e dois mil seiscentos e setenta \$ 1.982.672.670,00. A ampliação das salas 3 e 4 do ‘Data Center’ está orçada em cento e quinze milhões cento e oitenta e um mil duzentos e setenta e seis pesos (\$ 115.181.276,00). Estima-se que o restante dos projetos enquadrados no Plano Nacional ‘Argentina Conectada’ e as dotações de despesas e saldos dos projetos de investimento consumirão uma soma estimada de trezentos e oito milhões seiscentos e setenta e dois mil duzentos e setenta e dois pesos (\$ 308.662 .272,00).” (ARSAT, 2016, p. 7)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 12 – ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

ORÇAMENTO 1	REFERÊNCIAS
Orçamento do Programa Nacional de Banda Larga “Brasil Conectado”	BRASIL, 2010 SENADO FEDERAL, 2014
CITAÇÕES	
“Foram elaborados estudos de avaliação de viabilidade econômica do projeto para um período de 10 anos, com uma previsão de R\$ 5,7 bilhões de investimentos e R\$ 3,2 bilhões de capitalização pelo governo.” (BRASIL,	

2010, p. 42)

“A principal razão do desempenho abaixo do previsto pode ser imputada ao investimento insuficiente nos projetos executados pela Telebrás. O Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, prevê investimentos da ordem de R\$ 2,9 bilhões para o PNBL no período de 2012 a 2013. Já a programação das leis orçamentárias anuais nos mesmos anos prevê o investimento de apenas R\$ 314,7 milhões. Com o contingenciamento dos recursos, o valor se reduz para R\$ 267,9 milhões. A execução orçamentária, de fato, foi de R\$ 214,1 milhões, ou seja, apenas 7,4% da previsão do PPA.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 17)

“Segundo estimativas do Ministério das Comunicações, a previsão de renúncia fiscal para os projetos já aprovados está compreendida no intervalo entre R\$ 800 milhões e R\$ 1 bilhão. O investimento total a ser realizado pelas prestadoras, referente a cerca de 500 projetos, ultrapassa a cifra de R\$ 5,5 bilhões. No entanto, com a promulgação da Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014, que estende o prazo para envio dos projetos para análise do Ministério das Comunicações até 30 de junho de 2015, estima-se que novos investimentos alcancem o montante de R\$ 25 bilhões, equivalente a uma renúncia fiscal de R\$ 3,8 bilhões, ao longo de 3 anos.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 19)

“Os investimentos realizados Telebrás enquadram-se na segunda medida recomendada pelo modelo anteriormente mencionado do Banco Mundial. As previsões iniciais de orçamento para a Telebrás correspondiam a investimentos da ordem de R\$ 3,7 bilhões. Mesmo insuficiente diante do quadro apresentado, sequer as previsões iniciais foram alcançadas. Estima-se que a execução orçamentária da Telebrás relacionada ao PNBL nos últimos quatro anos tenha sido em torno de R\$ 284 milhões, ou seja, 7,7% do planejado. Percebe-se, claramente, que o volume de recursos investidos pelo governo federal foi insuficiente para alcançar as metas do PNBL estabelecidas em 2010 para 2014.” (SENADO FEDERAL, 2014, p. 32)

FONTE: Elaborado pelo autor.

Embora os recursos técnicos viáveis explorados na conformação da política de banda larga da Argentina e do Brasil centrem-se em investimentos para a construção de uma rede de telecomunicações estatal, capilarizada por todo o território, recursos técnicos adjacentes – indicados para a composição da política – divergem diametralmente, cabendo uma análise minuciosa, proposta nos próximos parágrafos (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

Conforme viabilidade técnica 1 – *Red Federal de Fibra Óptica* (REFEFO), do Quadro 07 – Viabilidade Técnica da Política de Banda Larga Argentina, o documento Argentina Conectada explora dois recursos técnicos como responsáveis pela massificação do acesso a partir da construção de infraestrutura de telecomunicações de propriedade estatal. O primeiro recurso apresentado é o da *Red Federal de Fibra Óptica* (REFEFO) (ARGENTINA, 2010).

Essa rede de fibra óptica prevista para ser instalada pelo governo argentino, entre 2011 e 2015, tinha por pretensão o alcance de 97% do território daquele país, chegando a 1700 localidades ainda não atendidas ou com infraestrutura precária de acesso, estabelecendo conexões de última milha de ao menos dez megabits por segundo (ARGENTINA, 2010).

Uma perspectiva de maior atuação estatal, adotada pela Argentina para justificar o investimento massivo em infraestrutura de *backbone* de fibra óptica, se sustentava, segundo Baladron (2019), nos múltiplos problemas gerados pelo contexto político e econômico neoliberal, que predominou, ao longo dos anos 1990, na América Latina, e que privatizou

empresas estatais do setor de telecomunicações lançando maior parte dos países dessa região em mercados oligopolistas, com concentração tão grande no domínio da oferta, que condicionaram, nas décadas subsequentes, à necessidade de maior intervenção estatal para garantia de competitividade e de atendimento de regiões não atraentes para os *players* que ofertavam Internet, tendo em vista que países como a Argentina desejavam demarcar a própria presença na Era das Tecnologias da Informação e Comunicação.

As mudanças de governo na Argentina, entre a agenda neoliberal adotada por Carlos Menem (de 1989 a 1999) e Fernando de la Rúa (de 1999 a 2001) e a agenda progressista de Néstor Kirchner (de 2003 a 2007) e Cristina Kirchner (de 2007 a 2015), alteraram drasticamente as políticas de telecomunicações do período, que migraram do papel, defendido pelos neoliberais, de mera regulação de mercado, para políticas de atuação direta do Estado em nichos de mercado altamente concentrados, como os de telecomunicações, em sintonia a outras nações da América Latina – como o Brasil, que também oscilou entre uma agenda neoliberal, promovida por Fernando Henrique Cardoso (de 1994 a 2002), em oposição a agenda progressista de Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010) e Dilma Rousseff (de 2011 a 2016) (BALADRON, 2019; SILVA, 2009).

Sendo o Plano Nacional de Telecomunicações Argentina Conectada uma ruptura com os modelos político e econômico adotados para o setor em outros períodos, todo o desenho da nova infraestrutura óptica não dependia de compatibilidade com nenhum padrão tecnológico legado, respondendo a interesses descritos no próprio Plano, com vistas a favorecer a maior integração tecnológica entre provedores públicos e privados, aumentando a competição e horizontalizando a distribuição do acesso (BALADRON, 2019).

Com a criação do Argentina Conectada, em outubro de 2010, por meio do Decreto N° 1552/2010, sete eixos foram traçados como prioritários para a condução da política setorial, sendo que a construção da *Red Federal de Fibra Óptica* (REFEFO) foi apontada como o primeiro eixo e o mais importante dentre os outros e posto sob a responsabilidade da *Empresa Argentina de Soluciones Satelitales* (ARSAT) (ARGENTINA, 2010; BALADRON, 2019).

A segunda alternativa tecnológica selecionada para atendimento das urgências de massificação do acesso à informação da Argentina faziam uso do sistema satelital da Arsat, que havia recebido fortes investimentos em anos anteriores ao lançamento do Argentina Conectada (ARGENTINA, 2010).

Conforme viabilidade técnica 2 – Conectividade de Internet Via Satélite e Televisão Digital por Satélite, do Quadro 07 – Viabilidade Técnica da Política de Banda Larga

Argentina, os outros 3% de cobertura de banda larga (a partir dos 97% de cobertura já prometidas pela REFEFO) seriam proporcionados pela rede satelital da empresa pública Arsat (ARGENTINA, 2010).

O escopo do atendimento privilegiaria escolas rurais através da instalação de duas mil antenas de conexão de Internet via satélite, além da instalação de onze mil antenas para a cobertura da Televisão Digital por Satélite em órgãos públicos e educacionais (ARGENTINA, 2010).

Cabe destacar que o Programa Televisão Digital por Satélite tratou-se de uma política pública adjacente ao Sistema Argentino de Televisão Digital Terrestre que tinha por principal objetivo alcançar as regiões rurais e inóspitas com cobertura de sinal de televisão aberta nas localidades onde a infraestrutura terrestre se mostrava inviável ou onerosa, em relação a oferta por sistema satelital (ARGENTINA, 2010).

O Plano Argentina Conectada, por contar com a empresa estatal Arsat na sua condução, adotou abordagem similar a da oferta de televisão digital, ao legar à infraestrutura terrestre parte dominante da capilaridade de rede no atendimento de regiões urbanas e rurais, e, de forma auxiliar, contando com a tecnologia satelital (tendo em vista que a Argentina aguardava os lançamentos de dois satélites na órbita terrestre) para atendimentos pontuais, em regiões em que o custo de chegada da fibra (ou da estação de radiodifusão, para o caso da televisão digital) eram mais elevados do que a adoção do atendimento via satélite (ARGENTINA, 2010; BALADRON, 2019).

Na época, em 2010, a Argentina dispunha de um arrojado programa de fabricação e lançamento de satélites (ARSAT-1 e ARSAT-2) que após alguns atrasos, foram postos em órbita nos anos de 2014 e 2015 (ainda que as expectativas de lançamentos fossem para os anos de 2012 e 2013, sequentes a apresentação pública do Plano Argentina Conectada), o que justifica a participação dessa plataforma tecnológica na composição da política de banda larga argentina, em consideração aos investimentos que já haviam sido empregados na composição de uma tecnologia de transmissão satelital em banda Ku e pela liderança argentina dessa produção tecnológica no subcontinente latino-americano, especialmente no Cone Sul (ARGENTINA, 2010; CASA ROSADA, 2014; NASA, 2015).

Para o caso brasileiro, a adoção de uma estrutura de fibra óptica de propriedade federal, de forma análoga à estratégia argentina, figurou como central na composição do Programa Nacional de Banda Larga do País. Por outro lado, o principal recurso técnico adjacente diverge substancialmente do escolhido pela nação vizinha.

Conforme viabilidade técnica 1 – Rede Nacional, do Quadro 08 – Viabilidade Técnica da Política de Banda Larga Brasileira, o documento Brasil Conectado explora dois recursos técnicos como responsáveis pela massificação do acesso a partir da construção de infraestrutura de telecomunicações de propriedade estatal. O primeiro recurso apresentado é o da Rede Nacional (BRASIL, 2010).

A reestatização da Telecomunicações Brasileira S.A., empresa estatal federal, buscava, em sua primeira ação pública, agrupar as estruturas de *backbone* de fibra óptica de propriedade da União, formando uma rede única de fibra que pudesse ser ampliada, com presença em todas as capitais dos estados brasileiros e atendimento de órgãos públicos das esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 2010).

Entre os anos de 2010 e 2014 (período de vigência do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro), 4278 municípios deveriam ser atendidos tanto por investimentos diretos na construção de infraestrutura de telecomunicações, como também por passagem de dutos de fibra nas principais obras rodoviárias, ferroviárias, gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão elétrica etc. Essa indicação, para que as grandes obras brasileiras levassem em conta a instalação de dutos de passagem de fibra, se sustentava em análises de custo que confirmavam que maior parte dos investimentos em expansão da rede de fibra são empregados na preparação estrutural para recepção da tecnologia óptica – sendo que para abertura de valas e fixação de dutos em estruturas civis já finalizadas, o valor global da instalação se eleva muito em relação à instalação já prevista no projeto original (BRASIL, 2010).

Um aspecto relevante no Brasil Conectado em relação ao Argentina Conectada diz respeito a promessa de cobertura dos dois países escrutinados. Embora ambos adotem a rede *backbone* de fibra óptica como tecnologia predominante na capilarização dos recursos de banda larga nos respectivos territórios, a política de banda larga argentina assume um compromisso de 97% de cobertura territorial em fibra, mais ousado que o compromisso brasileiro, de 75% de cobertura (BRASIL, 2010; ARGENTINA, 2010; G1, 2010).

Ambos os países também definiram o padrão tecnológico DWDM, *Dense Wavelength Division Multiplexing*, de fibra óptica como o principal recurso de conexão, sendo que debates sobre a interconexão entre países do Cone Sul aconteceram em simultaneidade aos debates sobre os programas de banda larga do Brasil e da Argentina. Por outro lado, enquanto o Brasil aponta em seu programa o uso de rádios de longo alcance (que, embora não explicita a tecnologia no texto-base da política, alude para o uso de rádios SDH, *Synchronous Digital*

Hierarchy, por terem compatibilidade metálica, para redes SDH, e óptica, para redes DWDM), a Argentina aponta para o uso do sistema satelital como tecnologia complementar as redes DWDM instaladas (BRASIL, 2010; ARGENTINA, 2010; TELESEMANA, 2014; TEXAS INSTRUMENTS, 2013).

Essa diferença na escolha da tecnologia complementar de conexão de longo alcance esbarra nos distintos investimentos de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) do Brasil e da Argentina que, ao passo que no país lusófono não associa o Programa Nacional de Banda Larga a nenhum programa específico de conexão por tecnologia satelital, no país castelhano entrega a administração de fibra óptica à uma empresa pública dedicada a administração das redes satelitais da nação (BRASIL, 2010; ARGENTINA, 2010).

Nessas condições, a segunda grande alternativa de massificação do acesso no Brasil é intimamente atada a primeira escolha tecnológica, de uso das malhas de fibra para interconexão entre regiões urbanas e regiões rurais de norte a sul do País.

Conforme viabilidade técnica 2 – Cidades Digitais, do Quadro 08 – Viabilidade Técnica da Política de Banda Larga Brasileira, o documento Brasil Conectado incita a construção de *backhaul* em 100 cidades (na primeira etapa de expansão) interconectadas ao *backbone* de fibra óptica administrado pela Telebrás S.A (BRASIL, 2010).

Cabe destacar a diferença técnica entre *backhaul* e *backbone*, considerando que são expressões técnicas utilizadas no corpo da política de banda larga brasileira que não fazem parte do vocabulário cotidiano daqueles que não atuam profissionalmente no setor de telecomunicações. O *backhaul* corresponde ao segundo nível de conexão numa estrutura capilarizada, em que o *backbone* atua como espinha dorsal da rede (interconectando grandes distâncias e diferentes regiões, afastadas, muitas vezes, por centenas de quilômetros). Enquanto o *backbone* interliga cidades como Florianópolis e Curitiba, ou Buenos Aires e Córdoba, o *backhaul* interliga diferentes bairros ou regiões de uma mesma cidade ou região metropolitana, formando uma malha de fibra local (TEXAS INSTRUMENTS, 2013).

Desta forma, as Cidades Digitais atuam no segundo nível, ofertando interconexão entre o *backbone* (espinha dorsal da rede) e o *last mile* (última milha da rede) – onde o usuário final é de fato atendido. Essa infraestrutura de *backhaul* orientada pela política de banda larga brasileira buscava modernizar ao menos 100 municípios situados em regiões rurais ou em regiões metropolitanas de grandes cidades brasileiras que não tivessem condições orçamentárias próprias para viabilizar esse investimento em infraestrutura de fibra

ou que estivessem sitiadas em regiões geográficas muito acidentadas, em que a passagem de dutos de conexão óptica se tornam onerosas (BRASIL, 2010).

Os investimentos no *backbone* e nos *backhauls* de cidades, posteriormente selecionadas, ficaram, no texto-base do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, ao encargo da Telebrás, no aporte de recursos e administração dos projetos, enquanto a atuação no *last mile* é legada aos Estados e Municípios por meio de parcerias com a própria Telebrás ou dispendo de outros projetos de abrangência local, alinhados as perspectivas defendidas na política federal de telecomunicações. O protagonismo da Telebrás é posto em foco desde a primeira reunião liderada pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, quando equipes técnicas de diferentes ministérios iniciaram os trabalhos de unificação das políticas seccionadas em distintas pastas do Governo Federal, assinalando que o uso de uma empresa pública federal para a implementação da política de banda larga, primariamente debatida naquele espaço, seria estratégica para o alcance de objetivos e metas que a iniciativa privada poderia não julgar vantajosas (BRASIL, 2010).

Essa atuação direta do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se alinha a perspectivas defendidas por Jonh Kingdon (2014), no Modelo de Múltiplos Fluxos, ao destacar que a influência do gestor máximo do executivo federal de uma nação é imperativa na condução de políticas públicas, inclusive setoriais, quando este ator, munido do interesse de impulsionar determinada ação estatal, opta em fazê-lo (BRASIL, 2010; KINGDON, 2014).

Outro mecanismo importante a ser analisado no fluxo das alternativas, e que recebe sentido político destacável, tanto para o caso argentino quanto para o caso brasileiro, diz respeito aos valores envolvidos na conformação da política de banda larga da Argentina e do Brasil, no que tange a desigualdade no acesso à Internet e as disputas entre atuação pública e privada, nas duas nações perscrutadas, somadas, distintamente ao caso brasileiro, às preocupações com a recepção dos dois maiores eventos esportivos do mundo. (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010, LA NACION, 2010a; LA NACION, 2010b).

Conforme valor envolvido 1 – Desigualdade no Acesso à Internet, do Quadro 09 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Argentina, o documento Argentina Conectada explora múltiplos aspectos da desigualdade no acesso à Internet no país, dando um panorama de algumas disparidades regionais e locais, tanto na diferença entre capilaridade de regiões urbanas e rurais, quanto nas dessemelhantes condições de acesso (ARGENTINA, 2010).

Ainda que, de forma análoga a política de banda larga brasileira, a Argentina defronte as desigualdades geográficas e sociais de seu território e inclua essas questões como

nevrálgicas na constituição de uma política de telecomunicações com objetivo de conferir ampliação da inclusão digital, a alusão, ainda que tímida, que o documento Argentina Conectada faz das condições socioeconômicas desvantajosas de alguns países, em especial dos situados na América Latina, se distancia da abordagem adotada no Brasil Conectado, que não faz qualquer menção mais direta a respeito dessa condição particular (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

Em consonância ao exposto no segundo capítulo deste Trabalho, em que a Dependência Latino-americana e a construção de Soberanias Fracas conformam uma teoria que demonstra, às nações subalternas, a condição estrutural e estruturante de pobreza e atraso social, como sustentáculo das condições de bem-estar social de nações hegemônicas, é premente que em políticas públicas que problematizem e busquem soluções para brechas sociais que marcam a face da América Latina superexplorada, que a circunstância política de cada nação do subcontinente, na divisão internacional do trabalho e da riqueza, sejam detalhadas, para que os investimentos necessários em estrutura e as justificativas para maior ação estatal não percam de vista a conjuntura subjugada da região e de cada país circunscrito (MARINI, 1973; OSÓRIO, 2014).

Essa digressão advoga em nome dos interesses pátrios, da Argentina e do Brasil, dando destaque a necessária percepção de que ambos os países não detém qualquer liderança tecnológica em relação ao campo das telecomunicações ou das tecnologias da informação e comunicação, e que boa parte dos investimentos em expansão da banda larga se sustentam em acordos de mercado com empresas sediadas em países hegemônicos, que vislumbram, nas ações estatais empregadas pelos países da América Latina, um nicho de mercado em que estes Estados-Nação se transformam em clientes, absorvedores de tecnologia importada sem qualquer autonomia na orientação mínima dos artefatos tecnológicos incorporados, que nem sempre abarcam todas as necessidades e interesses das nações do subcontinente. O documento-base do Plano Argentina Conectada incita ao menos um inicial debate sobre essa questão, de ausência na liderança e domínio das tecnologias incorporadas nas nações desta região do globo terrestre, ao destacar que em toda a América Latina não existe nem ao menos uma indústria de produção de tecnologia em fibra óptica (excluindo aqui as matrizes de produção instaladas na América Latina, mas de propriedade e de controle de países de fora da região), constatação que, embora de grande valor e inédita, em relação a política de banda larga brasileira, não se desdobra em propostas na política de banda larga argentina (ARGENTINA, 2010; OSÓRIO, 2014).

A ausência de domínio tecnológico, no grupo de tecnologias e técnicas que constituem a Internet, soma-se aos diferentes níveis de riqueza na Argentina e conformam uma rede de telecomunicações que detém intrínsecas relações com a realidade social daquele país. Onde há mais pobreza, há menores taxas de conectividade em oposição às regiões mais ricas e urbanizadas. Nessas condições, o compromisso do Plano Argentina Conectada centra-se mais na inserção de parcela significativa da população ao ecossistema de tecnologia da informação e comunicação, apregoada em diversas seções do texto-base, por meio do investimento e atuação direta do Estado, fazendo uso de orçamento próprio e de uma empresa pública federal, do que pela mera instalação de infraestrutura física de telecomunicações, que discursivamente, ao longo da política, demonstra-se mais como um meio de proporcionar inclusão digital, do que como finalidade da política pública (ARGENTINA, 2010).

Quanto a essa decisão estatal, de atuação pública no setor de telecomunicações nacional, outro importante valor incrustado na política, que gerou divergências ao longo de sua composição, diz respeito a rivalidade entre o setor público e privado na liderança da política de telecomunicações da Argentina.

Conforme valor envolvido 2 – Atuação Pública versus Atuação Privada, do Quadro 09 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Argentina, muitas foram as divergências, noticiadas por veículos de imprensa, até que o Governo Argentino assumisse a Arsat como empresa pública central na condução da política de banda larga daquela nação (ARGENTINA, 2010).

A oficialização da Arsat como condutora do Plano Argentina Conectada se deu sob a auspiciosa meta de cinco mil quilômetros de fibra óptica lançadas e mais de oito bilhões de pesos em investimentos, estabelecendo a Artcom como administradora e comercializadora de serviços de telecomunicações em todo o território argentino, atuando não para sufocar ou restringir as empresas provinciais ou públicas, mas como parceira dessas organizações, erigindo uma estrutura de telecomunicações alternativa à estrutura da iniciativa privada, em especial para o atendimento de regiões de baixo interesse de mercado (LA NACION, 2010a; ARGENTINA, 2010).

O Decreto 1552/2010, que dá providências sobre as questões relatadas anteriormente, também coloca à disposição, das prestadoras de serviços, linhas de financiamento e crédito dos Bancos *de la Nación* e *de Inversión y Comercio Exterior*, capitalizando o mercado de telecomunicações com um bilhão de pesos, destinados à compra de equipamentos e expansão

das redes já existentes, em condições especiais e com taxas de juros abaixo das praticadas no livre mercado (LA NACION, 2010a).

Outras políticas específicas para aquisição de *laptops* e construção de Núcleos de Acesso ao Conhecimento (espaços públicos abertos de uso gratuito da Internet) e a liderança da Arsat na instalação de anéis provinciais de fibra óptica (numa política integrada à expansão da REFEFO) também fazem parte do pacote de investimentos argentino direcionado pelo Plano Argentina Conectada para massificação do acesso à informação que, não obstante, sofreram resistência, dado os valores fortemente estatais incutidos em todo o ciclo de vida da política pública em curso (ARGENTINA, 2010; LA NACION, 2010a; LA NACION, 2010b).

Antes mesmo dos anúncios do Governo Cristina Kirchner, de adoção de uma estratégia de ação estatal para o setor telecomunicações e de tecnologia da informação e comunicação, especialistas no assunto indicavam que a atuação do Estado argentino na compensação de mercados oligopolistas, como o de telecomunicações, demonstravam a incapacidade do Governo de assumir seu papel de regulação e reforçavam que essa era, de longe, a melhor forma de atacar o problema, duvidando, inclusive, de que uma rede pública pudesse ser operacionalizada, retomando o suposto fracasso da Entel (*Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.*) de liderar o setor, quando estatal, dada a necessária tempestividade para condução dos negócios relacionados às TICs (LA NACION, 2010b; ARGENTINA, 2010).

Na contramão do pensamento defendido por analistas de mercado, lideranças sindicais do setor de telecomunicações argentino consideravam perfeitamente factível que o Estado se inserisse num mercado cada vez mais concentrado e que não atendia as demandas sociais da população, projetando perspectivas de lucro na margem de 1 bilhão de pesos, em menos de um ano, para uma Articom ainda em estruturação (LA NACION, 2010b).

A matéria produzida pelo jornal argentino La Nacion, em 25 de janeiro de 2010 (em torno de 8 meses antes do lançamento do Plano Argentina Conectada), intitulada: “O avanço sobre os privatizados / Após o anúncio do Governo. Eles rejeitam a nacionalização da Telecom” (LA NACION, 2010b), elencava um grupo de especialistas de mercado que rechaçavam e condenavam como inviável qualquer atuação estatal no setor, a partir de uma narrativa que colocava dúvidas sobre a coragem da então gestão do país de fazer uso desse recurso para enfrentar o grave problema da baixa competitividade, fruto das reformas neoliberais de governos anteriores (LA NACION, 2010b; BALADRON, 2019).

A participação ativa e dominante da Arsat na política de banda larga argentina se confirmaria meses após essa disputa pública de narrativas, ainda que todos os gurus de mercado tenham, taxativamente, reforçado suas percepções de que essa estratégia havia falhado em praticamente todos os governos anteriores, incluindo peronistas, radicais, militares, liberais e estatistas – ainda que, segundo Baladron (2019), nenhuma iniciativa dessas tenha sido orquestrada pelos liberais que governaram a Argentina ao longo da década de 1990 (LA NACION, 2010b; BALADRON, 2019).

Algumas das condições supostamente desiguais, alardeadas pelos consultores de mercado entrevistados pelo La Nacion (2010b), salientavam uma possível ruptura de mercado, dadas as vantagens que uma empresa pública teria sobre contratos do governo, financiamento em condições especiais e privilégios fiscais, aspectos que posteriormente seriam considerados pela política de banda larga argentina para atendimento dos agentes de mercado que se interessassem em participar do projeto de expansão da banda larga naquele país, sem, contudo, abrir mão da atuação estatal em primeiro plano (LA NACION, 2010b; ARGENTINA, 2010).

Por fim, o uso da frase: “uma Telecom pública será mal administrada”, pautada numa alusão histórica pouco aprofundada, na entrevista ao La Nacion (2010b), e proferida pelo Diretor de Operações do iPlan, Franco Cecchini, dão a exata dimensão dos valores envolvidos na disputa da atuação pública versus atuação privada, que remetem, cirurgicamente, a disputa pelo fundo público teorizada por Francisco de Oliveira (1998) em que, em breve elucubração, detalha a perspectiva neoliberal, dos agentes de mercado, de busca incessante pelas melhores condições de exploração do recurso público administrado pelo Estado, ainda que para setores que, anteriormente, sem a participação ativa estatal, não despertavam qualquer interesse comercial (LA NACION, 2010b; ARGENTINA, 2010; OLIVEIRA, 1998).

Para o caso brasileiro, ao menos os dois primeiros valores identificados na Argentina, de desigualdade no acesso à Internet e disputa da atuação pública versus atuação privada, assumem recorrente similaridade. Contudo, a expectativa pela realização da Copa do Mundo de Futebol, de 2014, e das Olimpíadas, de 2016, acresceriam aos valores envolvidos caráter participar, que será explorado no transcorrer dos próximos parágrafos (BRASIL, 2010; ARGENTINA, 2010).

Conforme valor envolvido 1 – Desigualdade no Acesso à Internet, do Quadro 10 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Brasileira, o documento Brasil Conectado explora múltiplos aspectos da desigualdade no acesso à Internet no País, dando um panorama

de algumas disparidades regionais e locais, tanto na diferença entre capilaridade de regiões urbanas e rurais, quanto nas dessemelhantes condições de acesso, em perfeita sintonia com o exposto no documento *Argentina Conectada* (BRASIL, 2010).

As desigualdades estruturais existentes no Brasil, que privilegiam regiões mais nobres das cidades urbanizadas e grandes capitais brasileiras, são contrastadas com regiões interioranas, de baixa densidade populacional ou marcadas pela extrema miséria, retratando um abismo social, tendo abarcada a dimensão da exclusão digital, que a ação perene do Mercado não solucionaria, dada a indisponibilidade de recursos, da população com esse perfil, para contratação desse tipo de serviço (BRASIL, 2010).

Todavia, para o caso brasileiro, diferentemente do caso argentino – em que a problematização sobre a condição latino-americana é encetada –, o problema da exclusão digital não só carece de análise apropriada (em virtude de aspectos de desigualdade tecnológica que são externos aos processos políticos nacionais e das relações de dependência latino-americanas que circunscrevem as relações de dependência tecnológica), mas, acima de tudo, o teor do texto faz menções explícitas a condução de uma política de banda larga em atendimento à inclusão digital, como uma política pública com poder de transformação social que dirimiria idiosincrasias geradas séculos antes dos próprios recursos informacionais existirem (BRASIL, 2010; ARGENTINA, 2010; MARINI, 1978).

O uso de uma dialética tecnologicamente otimista abarca à política de telecomunicações, desenhada no Programa Nacional de Banda Larga brasileiro, capacidades de mudança, das trajetórias sociais de indivíduos, que superestimam as potenciais mudanças que o acesso às tecnologias da informação e comunicação podem proporcionar no curto, médio e longo prazo (CHOLAKOV, 2000).

Essa breve análise sociotécnica se faz necessária levando em consideração que a análise da agenda decisória de uma política pública em construção se reveste de valores momentâneos, quando um amplo debate surge e uma problemática é identificada, e os artefatos estáticos posteriormente analisados (como os documentos base de uma política pública) revelam, em diferentes circunstâncias, perspectivas que ultrapassam os limites da intervenção estatal para determinado caso, muitas vezes buscando, em soluções específicas, a resolução de problemas de múltiplas dimensões (e que não podem ser deslindados ou atendidos numa única ação estatal isolada) (KINGDON, 2014; FLICK, 2009).

As características regionais e sociais desiguais aprofundadas pelo Programa Nacional de Banda Larga brasileiro ocultam que, em muitos pontos, o desinteresse privado no

investimento de infraestrutura de telecomunicações, sem aporte estatal, causam disparidades que precisam ser atendidas pelo Estado por meio de políticas públicas reparadoras dessas anomalias sociais. No entanto, quando o Estado capta a atenção para um problema e a temática alcança a agenda governamental, a disposição por liberação de recursos públicos, em consonância com as ideias defendidas por Oliveira (1998), provocam o mercado a participar da construção política da política pública, buscando, de alguma forma, envolver-se num processo que se torna atraente, a partir do estímulo estatal (OLIVEIRA, 1998; BRASIL, 2010).

Conforme valor envolvido 2 – Atuação Pública versus Atuação Privada, do Quadro 10 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Brasileira, a centralidade da Telebrás na política de banda larga brasileira, por meio de sua reestatização, transformou-se num valor perquirido pelo Estado, desde a concepção inicial do Programa Nacional de Banda Larga brasileiro, por interferência do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em objeção aos interesses defendidos pelo Ministro Hélio Costa, na época a frente do Ministério das Comunicações (BRASIL, 2010, OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

As divergência entre o setor público e o setor privado geraram uma infinidade de matérias e entrevistas veiculadas nos meios de comunicação, em que o setor proferia ataques contra o Presidente da Telebrás, Rogério Santanna, e o Presidente da estatal devolvia as críticas ironizando o ‘choro’ dos acionistas dos grandes *players* de telecomunicações (REDE BRASIL ATUAL, 2010).

No Congresso de Inovação e Informática na Gestão Pública (Conip), em São Paulo, a situação tornou-se limítrofe, quando o Presidente Rogério Santanna ironizou a própria imprensa, por veicular as indignações dos representantes das empresas privadas, fazendo com que o jornalista Ethevaldo Siqueira, colunista do O Estado de São Paulo, se retirasse do evento, constrangido com a situação (REDE BRASIL ATUAL, 2010).

Retomando as considerações de Francisco de Oliveira (1998), é patente que após findado o processo de privatização das telecomunicações brasileiras, nos quase vinte anos de inação estatal, o Programa Nacional de Banda Larga converteu-se, rapidamente, na maior política pública do setor deste a desestatização. Os volumes de investimento prometidos pelo Estado brasileiro aqueceram os mercados nacionais e internacionais, que ficaram frustrados quando compreenderam que boa parte dos repasses seriam feitos para uma empresa pública federal que receberia novo fôlego, após inanição advinda da privatização do setor. Certamente, os mesmos cenários que perpassam a disputa pelo fundo público na Argentina,

encontram o Brasil em proporcionalidade, e a insatisfação do Mercado, por sua não participação compulsória no maior projeto público do setor nas últimas décadas, estabeleceu uma polarização entre segmentos públicos e privados que, ao cabo, como na Argentina, contaram com a participação privada em algumas metas, mas seguiram tendo a empresa estatal Telebrás como córtex da implementação da política pública (BRASIL, 2010; ARGENTINA, 2010; OLIVEIRA, 1998; REDE BRASIL ATUAL, 2010).

Todavia, esse cenário tumultuado, de constante enfrentamento entre o setor público e o setor privado, aparecerá também nos mecanismos dos Grupos de Interesses e do *Turnover*, no Fluxo da Política, demonstrando que embora, no corpo da política, a Telebrás tenha vencido a disputa e se inserido como ator protagonista, nos anos seguintes Rogério Santanna – Presidente da Telebrás escolhido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para integrar a equipe de trabalho que constituiu o Programa Nacional de Banda Larga – sinalizaria que a política desenhada na Era Lula, por ele mesmo, que contava com a revitalização da Telebrás, como eixo central, estava sendo abandonada pelo Governo Dilma Rousseff, para atender as expectativas das grandes operadoras de telecomunicações (VIOMUNDO, 2013).

Indubitavelmente, os eventos esportivos mais importantes do Planeta, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016, exerceram pressão suficiente para uma maior abertura do Programa Nacional de Banda Larga ao Mercado, em observância a necessidade do Governo Brasileiro de dar respostas rápidas e eficientes às urgentes melhorias de infraestrutura para que o Brasil sediasse os eventos sem escândalos de proporções globais.

Conforme valor envolvido 3 – Imagem Global do Brasil quanto à Recepção de Grandes Eventos Esportivos, do Quadro 10 – Valores Envolvidos na Política de Banda Larga Brasileira, a proximidade dos eventos esportivos de projeção internacional, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, chamaram a atenção do Governo Federal para o cumprimento de metas indispensáveis para que o Brasil não sofresse qualquer constrangimento ante a audiência mundial (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Boa parte da nova imagem do Brasil, como potência global em ‘desenvolvimento’, se atrelou a recepção desses grandes eventos, sendo eles: Os Jogos Mundiais Militares, em 2011; A Copa das Confederações de Futebol, em 2013; A Copa do Mundo de Futebol, em 2014; e Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016. A chegada de delegações e de turistas de diferentes lugares do mundo dariam, num curto intervalo de tempo, a oportunidade para que o Brasil demonstrasse sua capacidade de organização e planejamento, e a banda larga era fator

técnico indispensável para imprimir modernidade e vanguarda tecnológica (ÉPOCA, 2014; BRASIL, 2009).

O documento Um Plano Nacional para Banda Larga, antelóquio do Programa Nacional de Banda Larga, citava os eventos esportivos e a banda larga como um legado para o País, assim que os eventos passassem, justificando parte dos investimentos, no curto prazo, com a imagem que o Brasil desejava passar e, no longo prazo, com a modernização de uma estrutura de telecomunicações que beneficiaria, por conta dos eventos, no mínimo, as 10 capitais cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 – em todas as regiões brasileiras – e a cidade-sede das Olimpíadas de 2016, o Rio de Janeiro (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Como exemplo do estilo de narrativa propagada na época, a partir dos meios de comunicação, um editorial da Revista Época, de 22 de junho de 2014, apontava os casos da Coreia do Sul e da África do Sul como respectivos casos de sucesso e fracasso na recepção de eventos que moldaram parte da imagem dessas nações nos anos subsequentes. Enquanto a Coreia do Sul, com a recepção das Olimpíadas, em 1988, e da Copa do Mundo de Futebol (em parceria com o Japão) em 2002, havia dado inúmeras lições de organização, projetando o país asiático como arrojado, moderno e tecnologicamente desenvolvido; A África do Sul havia seguido no caminho contrário, não justificando os investimentos realizados, que foram considerados dispendiosos e de baixo retorno para o país africano (ÉPOCA, 2014).

Valores e expectativas análogas, cobradas da Coreia do Sul e da África do Sul, se transferiram para o Brasil, sendo que, em diversas oportunidades, a infraestrutura de telecomunicações planejada para o atendimento desses grandes eventos esportivos foi abordada com salvaguarda, em meio a tantas obras necessárias para realização de cerimônias dessa magnitude (ÉPOCA, 2014).

Para que todos esses empreendimentos, de atualização e expansão da infraestrutura de telecomunicações, tanto no Brasil quanto na Argentina, fossem levados a cabo, era indispensável que um planejamento orçamentário atrelado à política de banda larga fosse apresentado, atentando aos altos custos dessa modalidade de tecnologia e da continuidade das obras para o efetivo funcionamento desse sistema tecnológico complexo (HUGUES, 2008; PIQUEIRA & OLIVEIRA, 2017).

Conforme orçamento 1 – Orçamento do *Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”*, do Quadro 11 – Orçamento da Política de Banda Larga Argentina, não há, nas noventa e oito páginas do texto-base da política, uma previsão ou estimativa orçamentária clara, sendo que a imprensa informava as cifras esperadas para o atendimento

das metas pontuadas no Plano Estratégico Argentina Conectada, em oposição ao Brasil, que aponta uma breve estimativa dos recursos necessários globais, sem também explorar melhor os detalhes e desdobramentos do plano em rubricas específicas.

Entretanto, após o momento inaugural do Argentina Conectada, a Arsat, empresa pública responsável pela execução da política de banda larga argentina, informou, ano a ano, o orçamento destinado ao plano central (*Red Federal de Fibra Óptica*) e aos planos adjacentes/complementares (*Conectar Igualdad, Televisión Directa al Hogar, Nuevas Tecnologías, Red de Datos, Igualdad Cultural e Servicios Móviles*), sendo que esses planos complementares nem sempre foram ofertados todos nos mesmos anos (ARSAT, 2011; ARSAT, 2012; ARSAT, 2013; ARSAT, 2014; ARSAT, 2015; ARSAT, 2016).

Embora o Plano Argentina Conectada tenha sido inicialmente estruturado como uma política pública quinquenal, com execução orçamentária entre 2011 e 2015, no ano de 2016 ainda ocorreram suplementações junto à Arsat, sendo que a mudança do governo progressista de Cristina Kirchner para o governo neoliberal de Mauricio Macri se daria em 10 de dezembro de 2015, conferindo à Macri um ano de condução do orçamento da Arsat destinado ao Argentina Conectada, previamente alocados por sua antecessora, Cristina Kirchner (ARSAT, 2011; ARSAT, 2012; ARSAT, 2013; ARSAT, 2014; ARSAT, 2015; ARSAT, 2016).

Nos dois primeiros anos, 2011 e 2012, os valores investidos na *Red Federal de Fibra Óptica* superaram um bilhão e duzentos milhões de pesos, por ano, sendo que em 2012 ocorreram aportes para os planos adjacentes na casa dos trezentos milhões de pesos. No ano de 2013, os valores investidos na *Red Federal de Fibra Óptica* quase ultrapassaram dois bilhões de pesos, com aportes para os planos adjacentes na casa dos duzentos milhões de pesos. Em 2014, o ano de maior investimento no Argentina Conectada, mais de dois bilhões e seiscentos milhões de pesos foram empregados na *Red Federal de Fibra Óptica*, com mais duzentos e oitenta e sete milhões de pesos na construção de uma estrutura de conexão submarina (*cable submarine*) e outros cento e setenta e um milhões de pesos para planos adjacentes. Os altos investimentos seguiram em 2015, o segundo ano de maior aporte no Argentina Conectada, com mais de dois bilhões e trezentos milhões de pesos empregados na *Red Federal de Fibra Óptica* e outros duzentos e trinta e um milhões de pesos em projetos adjacentes. Em 2016, no último ano de orçamentos e execuções orçamentárias apresentadas pela Arsat, mais um bilhão e novecentos milhões de pesos seriam investidos na *Red Federal de Fibra Óptica*, com mais de trezentos milhões de pesos dedicados a planos adjacentes,

tornando-se o último ano de aporte estatal no plano de metas do Argentina Conectada (ARSAT, 2011; ARSAT, 2012; ARSAT, 2013; ARSAT, 2014; ARSAT, 2015; ARSAT, 2016).

Em relação ao divulgado pela imprensa na época – um orçamento global de aproximados oito bilhões de pesos – o Argentina Conectada superou as estimativas orçamentárias, empregando, entre recursos diretos para a *Red Federal de Fibra Óptica*, para a conexão óptica submarina e para planos adjacentes, valores superiores a dez bilhões de pesos (LA NACION, 2010a; ARSAT, 2011; ARSAT, 2012; ARSAT, 2013; ARSAT, 2014; ARSAT, 2015; ARSAT, 2016).

Para o caso brasileiro, ao contrário do exposto no caso argentino, a estimativa presente no Programa Nacional de Banda Larga não foi cumprida e a Avaliação do Programa Nacional de Banda Larga, confeccionada pelo Senado Federal em 2013 e publicada em 2014, demonstraram uma drástica redução dos valores inicialmente projetados (BRASIL, 2010; SENADO FEDERAL, 2014).

Conforme orçamento 1 – Orçamento do Programa Nacional de Banda Larga “Brasil Conectado”, do Quadro 12 – Orçamento da Política de Banda Larga Brasileira, a apropriação orçamentária para cumprimento do plano de metas dedicado a implantação da Rede Nacional (rede de fibra óptica federal) estimavam valores superiores a cinco bilhões e meio de reais, sendo que mais de três bilhões em recursos empregados pelo Governo Federal (BRASIL, 2010).

Os apontamentos orçamentários brevemente descritos no Programa Nacional de Banda Larga seriam os únicos valores balizadores, até o momento do lançamento do Programa, que chegariam até à imprensa e ao público em geral, sendo que a Avaliação do Senado Federal, produzida em 2013 e tornada pública apenas em 2014, sublinharia o não cumprimento orçamentário, que se refletiu no não cumprimento do plano de metas dentro dos prazos previstos e nem após o encerramento da política pública (BRASIL, 2010; SENADO FEDERAL, 2014).

Como exemplo, o orçamento previsto para revitalização da Telebrás – dentro do plano de metas estabelecido pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que dava providências sobre a composição do Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015 – não foi cumprido sob nenhum aspecto. O Plano Plurianual sofreu tantos contingenciamentos no biênio 2012-2013, que do recurso destinado para o Programa Nacional de Banda Larga, próximo dos dois bilhões e novecentos milhões de reais, apenas pouco mais de trezentos e quatorze milhões de

reais foram alocados – redução drástica, para quase um décimo do previsto no Plano Plurianual. Novos contingenciamentos atacariam o Programa Nacional de Banda Larga em sua execução orçamentária para o mesmo biênio, sendo que o valor seria ainda mais achatado, para a casa dos duzentos e setenta milhões de reais, e sua execução final no biênio confirmaria gastos de duzentos e quatorze milhões, menos de 8% do estimado no Plano Plurianual (PPA) de 2012 à 2015 (BRASIL, 2010; SENADO FEDERAL, 2014).

A partir dos seis mecanismos discriminados, três por país, nesta seção do Texto, é possível reconhecer a participação do fluxo das alternativas na conformação da agenda decisória da política de banda larga da Argentina e do Brasil. Na seção posterior, mais três mecanismos, desta vez pertencentes ao fluxo da política, serão minuciosamente esquadrihados, dando a real dimensão da participação política na composição dos planos nacionais de banda larga dos países comparados.

4.6 O Fluxo da Política nas Políticas de Banda Larga da Argentina e do Brasil

Consonante ao apresentado na seção 4.2, quando, nesta Dissertação, o Modelo de Múltiplos Fluxos é escrutinado, o fluxo da política conta com três mecanismos distintos que contribuem para a acoplagem deste com os outros dois fluxos, inscrevendo um tema na agenda governamental e na agenda decisória, resultando, posteriormente, na formulação de uma política pública (para casos de sucesso na acoplagem e abertura da janela de oportunidade).

Os três mecanismos destacados por Kingdon (2014) dentro do fluxo da política são: o humor nacional, os grupos de interesse e o *turnover*. Uma política pública, como a política de banda larga brasileira ou argentina, que não disponha de humor nacional favorável e grupos de interesses articulados em prol de uma agenda, definitivamente não prosperará, em especial se encontrar resistência dentro dos grupos de interesses ou formuladores de políticas. O *turnover*, por seu turno, é apontado por Kingdon (2014) como um dos mecanismos capazes de alterar toda a configuração de uma agenda governamental através da chegada de um novo grupo ao poder.

Nesta seção, serão detalhados os principais humores nacionais, grupos de interesses e *turnovers* identificados nas políticas de banda larga da Argentina e do Brasil, através de quadros demonstrativos com citações e referências, incorporando, ao final, problematizações a respeito de cada mecanismo particular que compõem este fluxo.

QUADRO 13 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

HUMOR NACIONAL 1		REFERÊNCIAS
Os debates sobre a adesão de estratégias público-privadas para a massificação do acesso à banda larga na Argentina		LA NACION, 2010c
CITAÇÕES		
<p>“Na próxima segunda-feira, a presidente Cristina Kirchner anunciará o plano Argentina Conectada, pelo qual a estatal Arsat, agora dedicada às comunicações via satélite, também oferecerá acesso no atacado à Internet. Ao tirar a licença para ceder Internet à Cablevisión, dona da marca Fibertel, descobriu-se, em agosto, que não existem fornecedores alternativos para ‘migrar’ os usuários da empresa do grupo Clarín. A única alternativa é a Telefônica e a Telecom.</p> <p>Por isso, semanas atrás, o Ministério das Comunicações realizou um censo informal entre os proprietários de redes locais para estabelecer um mapa das necessidades de conectividade, especialmente no interior do país, e para desenhar um esquema de interconexão nacional.</p> <p>Agora, como apurou a LA NACION junto a fontes do setor, “a Arsat também será atacadista na oferta de acesso de alta velocidade com o desenvolvimento de redes de fibra ótica em áreas onde não é rentável para a iniciativa privada ou é muito caro para chegar. Por exemplo, na Patagônia, onde alguns trechos serão cobertos por fibra e outros por rádio enlace”.</p> <p>A ideia do Governo é fornecer uma rede alternativa para que os ISPs (fornecedores locais de acesso à Internet) não dependam, como atualmente, da Telefônica e da Telecom para ligar os seus usuários à Internet. Nesse sentido, os principais beneficiários do plano, quando este for finalizado, serão as cooperativas de serviços públicos que prestam serviços de telecomunicações. O cooperativismo também pode ser uma peça central para agilizar os tempos de lançamento da televisão digital estatal no interior, ao disponibilizar suas locações e antenas ao Poder Público.</p> <p>A Arsat já é a provedora de televisão digital em termos de transporte de vídeo e áudio para todas as estações digitais terrestres por meio de seus satélites, aos quais adicionará fibra ótica quando o plano Argentina Conectada for finalizado. A estatal também dará uma solução para as dificuldades enfrentadas pelo programa Conectar Igualdad, por meio do qual estão sendo distribuídos notebooks entre alunos do ensino oficial [ensino secundarista]: conexão à internet em estabelecimentos que atualmente não têm acesso ao serviço.</p> <p>A construção de novas redes de fibra ótica exige tempo e pesados investimentos que o Governo parece estar disposto a investir. Nunca antes, ao longo da Era Kirchner, tantas políticas de telecomunicações foram aplicadas ao mesmo instante e num curto intervalo de tempo: a lei de mídia, o lançamento da televisão digital, a expiração da licença da Fibertel e a aprovação da entrada da Telefônica na Telecom Itália.” (LA NACION, 2010)</p>		
HUMOR NACIONAL 2		REFERÊNCIAS
Iniciativas regionais para promover o desenvolvimento da banda larga		ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES		
País	Alcance	Plano de execução e Financiamento
Brasil	O Plano Nacional de Banda Larga contempla a implantação de uma rede backbone de fibra em nível nacional administrada pelo governo por meio da Telebrás. O plano também inclui incentivos fiscais e regulatórios para o setor privado, bem como créditos para operadoras locais e incentivos para P&D. O objetivo principal é triplicar o número de acessos residenciais.	2010-2014 US \$ 1,8 bilhão para a rede de fibra. USD 4.500 bilhões em créditos do BNDES para equipamentos e PMEs.
Peru	O plano contempla a implantação de uma rede de backbone a nível nacional em regime de parceria público-privada. As metas são quadruplicar o número de ligações (chegando a 4M), conectar 100% dos estabelecimentos de ensino e saúde nas áreas urbanas e atingir 100% de cobertura dos municípios.	2011-2016 Fundo de Serviço Universal e Pró-investimento
Chile	A Estratégia Digital busca atingir 70% de penetração nas residências e conectar 100% dos estabelecimentos de ensino e PMEs.	2011-2014

Colômbia	O Plano Nacional “Vive Digital” visa triplicar o número de municípios ligados à fibra óptica, ligar 50% das PME e 50% dos lares à Internet (quadruplicando o número de ligações à Internet dos atuais 2,2 milhões para 8,8 milhões)	2010-2014
México	A Estratégia de Conectividade Nacional inclui licitações para seções de fibra escura para criar uma rede de backbone nacional de 20.000 km.	2006-2012

Fonte: ARGENTINA, 2010, p. 41

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 14 – HUMOR NACIONAL DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

HUMOR NACIONAL 1	REFERÊNCIAS
Os debates sobre a adesão de estratégias público-privadas para a massificação do acesso à banda larga no Brasil	MATTOS & CHAGAS, 2008
CITAÇÕES	
<p>“Os dados referentes ao Brasil, em especial, demonstram que a expansão da oferta de TICs e do número de acessos à internet, deixados pelos movimentos “naturais” das “forças de mercado” (LOPES, 2007) e, portanto, à mercê das estratégias das grandes empresas pertencentes aos monopólios informacionais, não serão suficientes para de fato promover uma significativa redução do fosso digital existente no país; ademais, não serão suficientes para promover uma melhoria da desigualdade social a partir de um eventual êxito no processo de expansão do número de “infoexcluídos” e de uma eventual melhoria dos indicadores de desigualdade às TICs”. (MATTOS & CHAGAS, 2008, p. 82)</p>	
HUMOR NACIONAL 2	REFERÊNCIAS
As preocupações com a infraestrutura de telecomunicações para recepção da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 2014, e para os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016	OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009 UOL, 2010b
CITAÇÕES	
<p>“O Ministério das Comunicações apresentou na terça-feira (24/11) a sua proposta para um Plano Nacional de Banda Larga. [...] [...] O Minicom parte do diagnóstico de que a banda larga no Brasil não vai bem e, mantidas as condições atuais, não atingirá índices razoáveis de penetração até 2014, ano para o qual as metas estão projetadas. O Brasil, segundo o Minicom, precisa atingir 90 Milhões de acessos até o ano da Copa do Mundo para que o país tenha índices comparáveis ao de países similares.” (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009)</p> <p>“O atual cenário da Banda Larga móvel no Brasil não conseguiria atender a demanda de um evento como a Copa do Mundo de 2014. Uma pesquisa feita pela consultoria Teleco em parceria com a Huawei Technology apontou deficiências de velocidade oferecida, na latência e na visualização de vídeos nas 12 cidades que receberão os jogos da Copa. O estudo foi apresentado nesta terça-feira (26) na Futurecom, evento de telecomunicações e tecnologia da informação, realizado na cidade de São Paulo.” (UOL, 2010b)</p>	
HUMOR NACIONAL 3	REFERÊNCIAS
A possibilidade de um “caladão” das telecomunicações no Brasil	ESTADÃO, 2009 UOL, 2009
CITAÇÕES	
<p>“O presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Ronaldo Sardenberg, informou ontem que o órgão regulador criou uma comissão técnica para analisar alertas feitos na mídia de que possa ocorrer um “caladão” nas telecomunicações. O grupo técnico fará um levantamento para verificar se os investimentos feitos pelas empresas de telecomunicações estão acompanhando o crescimento da demanda. “É uma coisa que tem me preocupado muito”, afirmou Sardenberg, na abertura de seminário sobre investimentos. “Depois do exemplo na área elétrica, não podemos ficar parados.” Mais tarde, porém, o presidente da Anatel disse não existir fundamento para essas denúncias. Ele reconheceu que pode haver problemas pontuais em locais de grande concentração de demanda, mas negou a possibilidade de falha generalizada.” (ESTADÃO, 2009)</p> <p>“O presidente da Associação Brasileira das Concessionárias de Telefone Fixo Comutado (Abrafix), José</p>	

Fernandes Pauletti, descartou hoje qualquer possibilidade de que haja um "caladão" no sistema de telecomunicações do País. "Não há a menor hipótese", afirmou Pauletti, durante o 20º Encontro Telesíntese, que discute investimentos e competição no setor de telecomunicações." (UOL, 2009)

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 15 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

GRUPO DE INTERESSE 1	REFERÊNCIAS
<i>Presidencia de la Nación Argentina e Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Argentina Conectada</i>	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“O Ministério do Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços, por meio das diretrizes postuladas pela Presidenta da Nação, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, liderou o desenho e implementação das políticas de inclusão digital da Televisão Digital Aberta e Argentina Conectada, cujo objetivo primordial é continuar na trilha do modelo social e produtivo que recompôs a vida socioeconômica da República Argentina, mediante o fortalecimento das ferramentas do Estado Nacional, para que suas instituições respondam dinamicamente às necessidades do povo argentino e continuem no caminho de garantir os direitos de todos os cidadãos do nosso país.” (ARGENTINA, 2010, Prólogo)</p> <p>“Sob a premissa de consolidar a trajetória de desenvolvimento econômico com inclusão social que norteia as ações do Estado Nacional, a atual gestão governamental chefiada pela Presidenta da Nação, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, estabeleceu a necessidade urgente de reforçar as estratégias de políticas públicas no domínio das tecnologias de informação e comunicação. Um desafio central para este Governo é a massificação do acesso à ferramentas e serviços tecnológicos que permitam o exercício pleno da cidadania, gerando a socialização do conhecimento e estimulando o desenvolvimento do setor produtivo, cumprindo assim os objetivos de democratização e redução comunicativa das lacunas socioeconômicas em todo o território nacional.” (ARGENTINA, 2010, Introducción)</p> <p>"A Comissão de Planejamento e Coordenação Estratégica foi criada pelo Art. 2º do Decreto nº 1.552 / 2010, e é presidida pelo Ministro do Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços. A Comissão é composta por UM (1) representante das seguintes jurisdições da Administração Pública Nacional, cada uma no âmbito das suas atribuições, conforme estabelecido no artigo 4.º do referido Decreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CHEFE DO GABINETE DE MINISTROS, • MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, • MINISTÉRIO DO TRABALHO, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, • MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, • MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PRODUTIVA, • MINISTÉRIO DA SAÚDE, • MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, COMÉRCIO INTERNACIONAL E ADORAÇÃO, • SECRETARIA DE COMUNICAÇÕES dependente do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO FEDERAL, INVESTIMENTO PÚBLICO E SERVIÇOS, • COMISSÃO NACIONAL DE COMUNICAÇÕES, órgão descentralizado na órbita da SECRETARIA DE COMUNICAÇÕES do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO FEDERAL, INVESTIMENTOS PÚBLICOS E SERVIÇOS, • ADMINISTRAÇÃO NACIONAL DE SEGURANÇA SOCIAL (ANSES), órgão descentralizado, na órbita do MINISTÉRIO DO TRABALHO, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL, • COMISSÃO NACIONAL DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA, órgão descentralizado no âmbito da SECRETARIA DO COMÉRCIO INTERNO do MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DAS FINANÇAS PÚBLICAS. • MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS, • ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DE RENDA PÚBLICA (AFIP), 	

<ul style="list-style-type: none"> • MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, • MINISTÉRIO DA SEGURANÇA, • MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS • ÓRGÃO DE CONTROLE DAS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS (OCCOVI), órgão descentralizado, dependente da DIRETORIA RODOVIÁRIA NACIONAL, órgão descentralizado na órbita da SUBSECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS, dependente da SECRETARIA DAS OBRAS PÚBLICAS, do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, INVESTIMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS, • AUTORIDADE DE MATANZA RIACHUELO CUENCA (ACUMAR) dependente da SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL dependente do CHEFE DO GABINETE DE MINISTROS, • BANCO DA NAÇÃO ARGENTINA, • SECRETARIA DA CULTURA. <p>Cumpra esclarecer que em função das necessidades de articulação com todas as jurisdições e órgãos públicos nacionais, a Coordenação-Geral efetua convites para aderir a entidades que não sejam originárias da Comissão, com o objetivo de que também possam participar no reuniões e definições sobre os objetivos do Plano Estratégico.” (ARGENTINA, 2010, p. 27)</p>	
GRUPO DE INTERESSE 2	REFERÊNCIAS
<i>Arsat</i>	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Estratégia / Sub-estratégia: Desenvolvimento da Rede Federal de Fibra Óptica</p> <p>Responsável: Secretaria Técnica e Acadêmica</p> <p>Área de Execução: Arsat</p> <p>Grupo de Trabalho: Infraestrutura e Conectividade</p> <p>Planejamento de Infraestrutura de Produtos e Equipamentos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rede de troncos • Rede Provincial • Metropolitan and Last Mile Network.” (ARGENTINA, 2010, p. 84) 	
GRUPO DE INTERESSE 3	REFERÊNCIAS
<i>Foro Consultivo de Argentina Conectada</i>	ARGENTINA, 2010
CITAÇÕES	
<p>“O Fórum Consultivo Argentina Conectada é um fórum de diálogo e participação promovido pela Comissão de Planejamento e Coordenação Estratégica do Plano Nacional de Telecomunicações Argentina Conectada.</p> <p>Será integrado por representantes ministeriais, provinciais e municipais, representantes do poder legislativo, universidades, sindicatos e representantes sindicais, entidades representativas das operadoras de telecomunicações, programadores e criadores de conteúdos, representantes da defesa da concorrência, utilizadores e organizações sociais.</p> <p>MEMBROS PERMANENTES: Representantes da Comissão de Coordenação e Planejamento Estratégico e os membros do Painel</p> <p>MEMBROS ADERENTES: Representantes de Câmaras, Instituições Acadêmicas, Sindicatos, ONGs, etc.</p> <p>MEMBROS CONVIDADOS: convocados pela Comissão ou pelos Grupos de Trabalho</p> <p>O Fórum é um espaço de debate público que se propõe a abordar as principais “áreas de desenvolvimento”, reflexão e elaboração de propostas em torno das linhas de ação dos eixos estratégicos do Plano Nacional de Telecomunicações Argentina Conectada.</p> <p>O Fórum será responsável por coordenar e divulgar os seguintes temas:</p>	

<p>Encontros presenciais</p> <p>Reuniões convocadas com o objetivo de analisar e controlar as propostas de diretrizes das quais participarão as instituições associadas.</p> <p>A Comissão é responsável por definir o procedimento de convocação, definindo datas e temas a serem discutidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relatórios periódicos <p>O objetivo é manter todos os participantes informados sobre as ações realizadas durante o processo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões especiais <p>Essas questões prioritárias relativas à ação e definição do Plano Estratégico serão abordadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuições na Web ou via e-mail <p>Devoluções ou contribuições podem ser feitas por e-mail, a serem analisados pelo órgão competente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seminários - Workshops <p>Os seminários ou Workshops promoverão o acesso ao conhecimento, o uso da tecnologia, o panorama regional e internacional do setor, a divulgação de experiências no resto do mundo e outras atividades que gerem participação e debate na sociedade, dependendo das necessidades exigidas pelo Plano.</p> <p>A Comissão será o órgão competente em matéria de convocação de Seminários ou Workshops” (ARGENTINA, 2010, p. 31)</p>

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 16 – GRUPOS DE INTERESSE DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

GRUPO DE INTERESSE 1	REFERÊNCIAS
Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República e o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
<p>“A construção do Programa Nacional de Banda Larga teve início por determinação do presidente da República, em reunião realizada no dia 15 de setembro de 2009. Nessa data, o presidente convocou os principais ministérios que possuíam programas voltados à inclusão digital com o objetivo de coordenar e harmonizar as iniciativas em curso na Administração Federal. Após as apresentações dos programas em curso, ficou determinado que as entidades presentes formulassem um programa que condensasse as iniciativas em curso e as propostas apresentadas, com o propósito de ampliar substancialmente o número de usuários com acesso à internet em banda larga em todas as regiões do Brasil e, conseqüentemente, o uso e a apropriação dos diferentes conteúdos e serviços digitais existentes no País.” (BRASIL, 2010, p. 8)</p> <p>“O Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) é um órgão presidido pela Casa Civil e composto por representantes de oito ministérios e duas secretarias, além do Gabinete Pessoal do Presidente da República.</p> <p>Componentes do CGPID:</p> <p>I - Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>II - Gabinete Pessoal do Presidente da República;</p> <p>III - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;</p> <p>IV - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República;</p> <p>V - Ministério das Comunicações;</p> <p>VI - Ministério da Ciência e Tecnologia;</p> <p>VII - Ministério da Educação;</p> <p>VIII - Ministério da Cultura;</p> <p>IX - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;</p>	

X - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;	
XI - Ministério da Saúde;	
XII - Ministério da Fazenda.” (BRASIL, 2010, p. 55)	
GRUPO DE INTERESSE 2	REFERÊNCIAS
Telebrás	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
“A Rede Nacional terá como foco prioritário constituir uma rede corporativa federal nas capitais, atender a pontos de governo e de interesse público e ofertar capacidade em localidades sem prestadores de serviço de comunicação, com preço elevado ou baixa atratividade econômica, bem como em áreas de baixa renda nas regiões metropolitanas. A Rede será operada pela Telebrás e pretende atingir 4.278 municípios até 2014.” (BRASIL, 2010, p. 23)	
GRUPO DE INTERESSE 3	REFERÊNCIAS
Fórum Brasil Conectado	BRASIL, 2010
CITAÇÕES	
“O Fórum Brasil Conectado é a instância de diálogo e de participação do CGPID – ao qual é vinculado –, das entidades de representação dos estados e municípios, do Poder Legislativo, das entidades de representação das operadoras, de fabricantes de equipamentos, de desenvolvedores de software, de produtores de conteúdo digital, de entidades de representação dos usuários e da sociedade civil.	
Tem como objetivos formular um plano de ação de longo prazo para os temas estratégicos de tecnologias de informação e comunicação, produzir insumos que alimentem a produção dos instrumentos normativos necessários à execução do plano estratégico, criar e difundir conhecimento sobre as tecnologias de informação e comunicação, bem como qualificar e estimular o debate público sobre políticas relacionadas à banda larga, aos usos e à difusão da internet no país.	
Natureza e Papel do Fórum	
O Fórum Brasil Conectado é o espaço público proposto e secretariado pelo Governo Federal para acompanhamento, discussão e proposição de ações e diretrizes no âmbito do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).	
Ele foi concebido para ser uma instância permanente de diálogo e concertação entre seus membros, com vistas ao constante aprimoramento do PNBL e à sua efetiva implementação.	
É composto por cerca de 60 instituições de diversos setores diretamente ligados às temáticas estruturantes do PNBL. Foi idealizado para ter uma dinâmica de funcionamento flexível, conforme as necessidades de cada temática.” (BRASIL, 2010, p. 55)	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 17 – *TURNOVER* DA POLÍTICA DE BANDA LARGA ARGENTINA

TURNOVER 1	REFERÊNCIAS
Substituição de Guillermo Moreno por Carlos Lisandro Salas, na <i>Secretaria de Comunicaciones</i> , e permanência de Julio de Vido, no <i>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios</i> , por mais de 12 anos	PÁGINA 12, 2006
CITAÇÕES	
“Na sexta-feira, 14 de abril de 2006, o Governo anunciou um roque de funcionários: Guillermo Moreno, até então Secretário de Comunicações, substituiu [Carlos] Lisandro Salas, Secretário de Coordenação Técnica do Ministério da Economia, passando [Carlos Lisandro Salas] para o cargo que havia sido de Napia [apelido de Guillermo Moreno] desde 2 de junho de 2003. Seis meses antes, Nestor Kirchner havia tomado uma decisão que marcaria o curso de sua administração e cujos efeitos perduram até hoje: não subordinar o crescimento econômico por medo da inflação. Em novembro do ano anterior, ele havia destituído Roberto Lavagna do cargo de Ministro da Economia, entre outros motivos pelas divergências de abordagem a esse respeito. O ministro havia proposto um plano de reajuste severo para mitigar a alta de preços que começava a ser percebida com a recuperação econômica após o desastre de 2001. Em vez da saída ortodoxa, com impacto no emprego, salários e pensões, Kirchner optou pelo menos ortodoxo dos funcionários.” (PÁGINA 12, 2006)	

FONTE: Elaborado pelo autor.

QUADRO 18 – *TURNOVER* DA POLÍTICA DE BANDA LARGA BRASILEIRA

<i>TURNOVER 1</i>	REFERÊNCIAS
Substituição de Hélio Costa por José Artur Filardi e posterior chegada de Paulo Bernardo ao Ministério das Comunicações	FOLHA DE SÃO PAULO, 2010
CITAÇÕES	
<p>“Conflito: Desde que o Programa Nacional de Banda Larga começou a ser discutido no governo, estabeleceu-se um conflito entre o Ministério das Comunicações, de um lado, e a assessoria direta da Presidência da República (Cezar Alvarez) e Ministério do Planejamento (Rogério Santanna, secretário de Logística e Tecnologia da Informação), de outro. Costa defende que o programa seja tocado pelas empresas privadas, enquanto Alvarez e Santanna querem que o governo participe do mercado, por meio da Telebrás.</p> <p>Em dezembro de 2009, o governo conseguiu, via liminar na Justiça, que a rede de 16 mil quilômetros de fibras ópticas que estava na massa falida de outra empresa com participação estatal, a Eletronet, passasse para as estatais do setor elétrico. Com a decisão, fortaleceu-se a ideia do governo de usar a Telebrás como gestora dessa rede de fibras, para atuar no mercado a fim de massificar o acesso à internet em alta velocidade, com preços menores do que os cobrados hoje pelas empresas privadas no setor.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010)</p>	

FONTE: Elaborado pelo autor.

Aspectos do humor nacional localizados na conformação das políticas de banda larga, tanto da Argentina quanto do Brasil, associam-se, profundamente, aos valores envolvidos na condução das políticas examinadas. Em algumas oportunidades, uma perspectiva suscitada como um valor a ser apreciado por uma política pública acaba alcançando a imprensa, a sociedade civil organizada e não organiza e se transforma, rapidamente, num humor que se espraia, influenciando a dimensão política do fluxo e a posterior acoplagem. Esse humor, em outras oportunidades, também pode ser construído a partir de uma premissa existente, ou de um humor nacional já consolidado, buscando novas narrativas que alcancem a arena política e contraponham o que está sedimentado (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; KINGDON, 2014).

Conforme humor nacional 1 – Os debates sobre a adesão de estratégias público-privadas para a massificação do acesso à banda larga na Argentina, do Quadro 13 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Argentina, uma primeira discussão, sobre a estratégia central para disposição de uma política de banda larga, se deu em círculos fechados de governo e de grandes empresas de telecomunicações, até alcançar a opinião pública nacional e formar um clima, de debate e conflito, sobre a melhor alternativa de atendimento das necessidades de ampliação de acesso no país (LA NACION, 2010c; ARGENTINA, 2010).

Para o caso da Argentina, é importante observar que a constatação de que o mercado de telecomunicações, mesmo após a privatização (que prometia ampliar a competição interna), seguiu excessivamente concentrado, restringindo as opções da população argentina para apenas uma única empresa, em muitas regiões do país, se consolidou como um humor nacional que questionava essa estrutura oligopolista, problematizando os malefícios que essa

concentração da oferta em poucas empresas poderiam acarretar para o desenvolvimento da Argentina (BALADRON, 2019).

Sobre esse humor nacional sedimentado que os valores que privilegiavam a atuação estatal se erigiram, contando com as tratativas diretas do Estado Argentino para a amortização dessas deformidades de mercado, sem grandes resistências registradas por parte da população (BALADRON, 2019).

No entanto, o setor privado de telecomunicações repudiou rapidamente essa estratégia, de investimento estatal e uso de uma empresa pública para fazer frente a estrutura oligopolista de telecomunicações argentina (traço característico da América Latina, de setores essenciais mercadologicamente muito concentrados) buscando sensibilizar a opinião pública e a sociedade quanto as supostas desvantagens da atuação pública estatal em face de seu restrito papel de regulação dos segmentos empresariais, ótica bastante defendida por economistas e empresários liberais (LA NACION, 2010a; LA NACION, 2010b; LA NACION, 2010c; BALADRON, 2019).

Após um debate público de quase 10 meses, permeado de divergências entre o uso ou não de uma empresa pública para condução da política de banda larga argentina, a Presidenta Cristina Kirchner seguiu as indicações iniciais de um censo informal produzido pelo Governo – que deu espaço para que pequenos provedores relatassem suas insatisfações sobre a concentração do mercado de telecomunicações na Argentina – e anunciou o Plano Argentina Conectada tendo a Arsat como córtex do principal eixo defendido, de construção de uma rede federal de fibra óptica de interconexão entre diferentes regiões do país (LA NACION, 2010c; ARGENTINA, 2010).

No fim da disputa posta em curso entre o setor público e o setor privado, a tentativa de modulação de um novo humor nacional, capaz de atrair o investimento público para as empresas privadas de telecomunicações, não logrou sucesso e a Arsat tornou-se protagonista do Plano Argentina Conectada, tal qual a Telebrás se tornaria protagonista do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, com destaques que serão feitos ainda nesta seção da Pesquisa (LA NACION, 2010a; LA NACION, 2010b; LA NACION, 2010c; ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; BALADRON, 2019).

Não obstante, essa iniciativa argentina, de condução da política setorial de banda larga por meio de uma empresa pública, certamente não ignorou o fato de que outras nações da América Latina, como o próprio Brasil, já haviam indicado essa mesma possibilidade e estavam, em 2010, trabalhando para a execução deste objetivo. A atenção da Argentina às

políticas públicas desenhadas em outras nações de seu subcontinente merece destaque, se tratando de um segundo humor nacional bastante particular (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

Conforme humor nacional 2 – Iniciativas regionais para promover o desenvolvimento da banda larga, do Quadro 13 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Argentina, o país castelhano demonstrou grande atenção às políticas desenhadas em nações vizinhas, em especial no biênio 2009-2010, dedicando seção específica do próprio plano para análise de cada uma das principais políticas postas em curso na América Latina (ARGENTINA, 2010).

A Argentina, como Estado-Nação, conclamou, desde a ascensão dos Presidentes Néstor e Cristina Kirchner, valores de união da América Latina, argumento sublinhado pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em visita à Buenos Aires por decorrência das solenidades predecessoras do funeral do ex-Presidente argentino. O Presidente brasileiro, na oportunidade, aludiu Néstor Kirchner como um grande construtor da América Latina dos anos 2000, salvaguardando as trajetórias inéditas, do Brasil e da Argentina, na ampliação das relações diplomáticas, econômicas e políticas sem rivalidades, que ficavam, para o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, restritas ao futebol (O GLOBO, 2010).

Essa afirmação, do Presidente brasileiro, poderia ser considerada fora de contexto em outra ocasião, mas a morte do Presidente Néstor Kirchner, sendo que sua esposa, Cristina Kirchner, era, na oportunidade, a Presidenta Eleita da Nação Argentina, coincidiu com o mês de lançamento do Argentina Conectada onde, de forma inédita na América Latina, toda a política levava em consideração um estudo prévio das tomadas de decisão dos países vizinhos, no âmbito da banda larga, e propunha, em seção específica, a integração da América Latina para interconexão de seus *backbones* de fibra, problematizando, inclusive, o imprescindível estabelecimento de uma indústria latino-americana de produção de tecnologia em fibra óptica, algo não mencionado na política de banda larga brasileira (nem no nível do diagnóstico mais aprofundado das políticas de banda larga dos vizinhos e nem na alusão de uma essencial autonomia tecnológica, da América Latina, dado o monopólio dessas tecnologias por parte do hegemom econômico) (O GLOBO, 2010; CARTA MAIOR, 2011).

No final de janeiro de 2011, menos de três meses após a visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Argentina, para o funeral de Néstor Kirchner, a Presidenta Dilma Rousseff, eleita também a menos de três meses e empossada a menos de um mês, escolheu a Argentina como primeiro destino internacional para uma viagem oficial do Estado brasileiro. Sua recepção, organizada pessoalmente por Cristina Kirchner, então Presidenta da Nação

Argentina, contou com uma declaração contundente da estadista brasileira, que designou à América Latina o papel de se tornar região protagonista do século XXI (CARTA MAIOR, 2011).

No dia 31 de janeiro, Argentina e Brasil assinariam um acordo de massificação do acesso à Internet, por meio de um plano de ação conjunta para cooperação bilateral, que tinha o objetivo de garantir melhorias substanciais em conexão e ampliação do acesso – com passagens de fibra óptica e dutos entre os dois países –, cooperação científico-industrial para produção de equipamentos, repasse de informações sobre programas e políticas e demais integrações necessárias, incluindo uma ampla parceria entre Arsat e Telebrás (CARTA MAIOR, 2011).

As atenções, nesta etapa da Dissertação, se voltam para esse aspecto nas políticas de banda larga da Argentina e do Brasil pois, insolitamente, apenas a Argentina possui propostas dessa finalidade cristalizadas no Plano Argentina Conectada, ao passo que o Brasil se quer cita a Argentina, sob nenhum aspecto, para qualquer potencial parceria, ainda que o documento Argentina Conectada tenha sido lançado em outubro de 2010, em relação ao Brasil Conectado, que foi lançado em dezembro de 2010 (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

Não obstante, a partir da inspeção do Plano Argentina Conectada e dos veículos de comunicação do período, tanto na Argentina quanto no Brasil, é patente que o humor nacional da argentina se contagiou da potencial integração latino-americana, algo perceptível na política de banda larga do país castelhano, em oposição a ausência desse humor, ao menos no texto-base da política pública, no país lusófono (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; CARTA MAIOR, 2010; O GLOBO, 2010; CASA ROSADA, 2011).

Embora as preocupações com a integração latino-americana não sejam postas em primeiro plano, não cabendo a indicação de um humor nacional específico para este aspecto no caso brasileiro, outros humores são percebidos na política de banda larga brasileira e tornam-se nevrálgicas para um debate sobre a acoplagem dos fluxos e a participação do fluxo político nesse processo.

Conforme humor nacional 1 – Os debates sobre a adesão de estratégias público-privadas para a massificação do acesso à banda larga no Brasil, do Quadro 14 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Brasileira, Mattos & Chagas (2008), de forma análoga a Baladron (2019) para o caso argentino, contestam as promessas de expansão no atendimento e

no acesso aos recursos de telecomunicações a partir da privatização ocorrida no Brasil, ao longo da década de 1990.

Em consonância ao exposto por Mattos & Chagas (2008), Lopes (2007) atesta desconfiança na capacidade de superação das desigualdades sociais por meio da iniciativa privada, e de seus grandes conglomerados oligopolistas/monopolistas, sem qualquer ação estatal, tendo em vista que as empresas de telecomunicações, que buscam ampliar suas margens de lucros, não demonstrarão qualquer interesse de alcançar localidades onde a pobreza é marca estrutural da Sociedade (e onde as pessoas não têm renda suficiente para cobrir custos de conexão com a Internet) sem que o Estado aporte recursos para esse atendimento.

O debate público, noticiado pelos grandes veículos de comunicação do País no período, anunciaram as divergências entre o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de seu Ministro das Comunicações, Hélio Costa (PMDB), ao se contraporem entre maior atuação estatal por meio de uma empresa pública, perspectiva defendida pelo Presidente, e maiores investimentos públicos na iniciativa privada, por meio de parcerias, perspectiva defendida pelo Ministro (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

A disputa interna, do Governo, alcançaria seu clímax quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva solicitou estudos ao Ministério das Comunicações – por intermédio do Ministro Hélio Costa, numa reunião interministerial noticiada nos principais veículos de imprensa – para que os custos de oferta de banda larga em regiões com baixa densidade de acesso e conexão de fibra óptica dos maiores centros urbanos do País fossem avaliadas a partir do uso de uma empresa pública, com totalidade do investimento estatal para a execução de obras e oferta de serviços (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Na esteira dos acontecimentos, por mais que o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tenha saído vitorioso nessa primeira disputa política, centrando a Telebrás como empresa protagonista do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, no mecanismo de *Turnover*, explorado ao fim desta seção, fica mais clara a significativa mudança política na condução do Programa após a ascensão da Presidenta Dilma Rousseff, que sofrendo pressões para maior agilidade nas obras de infraestrutura de telecomunicações, em observância dos prazos para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016, abria a política pública de banda larga para uma maior ação privada, modificando alguns dos pressupostos defendidos inicialmente por seu antecessor, também do Partido dos Trabalhadores, na altura do lançamento do Programa, em 2010.

Conforme humor nacional 2 – As preocupações com a infraestrutura de telecomunicações para recepção da Copa do Mundo de Futebol no Brasil, em 2014, e para os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016, do Quadro 14 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Brasileira, a capacidade do País de atender as necessidades de telecomunicações dos turistas que viriam, do mundo todo, para acompanhar os dois grandes eventos esportivos começou a ser questionada, em especial pela imprensa nacional, suscitando dúvidas quanto ao atendimento mínimo de conexão prevista para cerimônias dessa magnitude (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009; UOL, 2010b).

Após a definição da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil, confirmada em solenidade da FIFA em 2007, com posterior anúncio das cidades-sede, realizado em 31 de maio de 2009, somado ao anúncio do Rio de Janeiro como cidade-sede da Olimpíada de 2016, confirmada também em 2009, a imprensa brasileira apontaria, em diversas oportunidades, a precariedade dos sistemas de telecomunicações do País, em especial das coberturas de banda larga e de Internet móvel celular, culminando em dois documentos oficiais do Estado Brasileiro dedicados a solução desses problemas (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2009).

O primeiro documento, intitulado de Um Plano Nacional para Banda Larga (descartado, na sequência, para a produção de uma segunda política setorial) e o segundo documento, intitulado Programa Nacional de Banda Larga (que se tornaria a política pública de banda larga oficial do Estado brasileiro para o quadriênio 2011-2014), foram desenhados privilegiando a questão dos eventos esportivos, sendo que as cidades-sede indicadas receberam atenção especial do Programa Nacional de Banda Larga, dando a Telebrás atribuições para a construção de *backbones* e *backhauls* de fibra óptica com intenção de garantir as urgentes coberturas mínimas indicadas para os eventos esportivos (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009; UOL, 2010b).

O Ministro Hélio Costa, da mesma forma, em diferentes entrevistas com veículos de comunicação, sempre destacava a importância desses eventos esportivos para a impulsão da política de banda larga brasileira, apontando essas solenidades em território nacional como significativas para toda a condução da política pública posta em curso (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

As preocupações iminentes de uma atuação exemplar do Brasil diante de eventos de tamanha importância e projeção global e a possibilidade de ineficiência estatal na condução das obras, indispensáveis para a realização dos eventos, ascenderam o sinal amarelo para o Brasil quando a imprensa e especialistas em telecomunicações agenciados encetaram dúvidas

quanto as condições técnicas das redes telemáticas existentes e a hipótese de ocorrência de um “caladão” das telecomunicações no País.

Conforme humor nacional 3 – A possibilidade de um “caladão” das telecomunicações no Brasil, do Quadro 14 – Humor Nacional da Política de Banda Larga Brasileira, o País atravessou uma crise política configurada por um forte humor nacional, conduzido, principalmente, pelos veículos de comunicação mais populares do Brasil, que sinalizavam para a precariedade da infraestrutura privatizada na década de 1990 e as chances de um colapso dessa infraestrutura em virtude da falta de investimentos apropriados ao longo de ao menos uma década (ESTADÃO, 2009; UOL, 2009; G1, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009).

Este humor nacional, imbuído de certo zéfiro catastrófico, fundamentava sua materialidade no grande apagão do setor energético, ocorrido em novembro de 2009, que, em situações análogas de baixo investimento em renovação tecnológica e aumento na quantidade de usuários das redes, assinalavam que a mesma saturação do sistema poderia ocorrer para o caso das estruturas telemáticas, circunstância que arrebatou o então Presidente da Anatel, Ronaldo Sardemberg, para o centro de uma potencial crise de graves consequências (ESTADÃO, 2009; UOL, 2009; G1, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009).

A Anatel, por meio de diversos reportes desencontrados, reforçou o clima de insegurança, sobretudo em virtude do comportamento irregular do Presidente Ronaldo Sardemberg ao, em algumas oportunidades demonstrar aflição e preocupação com a questão, justificando a instauração, inclusive, de uma comissão técnica para avaliar a dimensão do problema, e em outros casos rechaçar veementemente qualquer tipo de saturação dos sistemas telemáticos, apontamentos feitos com intervalo de poucos dias, corroborando para as suspeitas iniciais elucubradas por parte da imprensa nacional (ESTADÃO, 2009; O TEMPO, 2009; UOL, 2009; CORREIO DO BRASIL, 2009).

A ameaça do “caladão” do setor de telecomunicações, embora nunca tenha se concretizado, contribuiu, como humor nacional, para reforçar os urgentes aportes orçamentários públicos para afastar qualquer ameaça de colapso das redes, sendo que Ricardo Tavares, na época Vice-Presidente de Políticas Públicas da Associação Global de Telefonia Móvel (GSMA), assinalaria para a necessária construção de um Plano Nacional de Banda Larga brasileiro (O TEMPO, 2009).

Mesmo com os apelos vindos do setor privado de telecomunicações, como demonstrado no parágrafo anterior, os grupos de interesse conformados para a condução das

políticas de banda larga tanto da Argentina quanto do Brasil contariam com a participação reduzida de representantes de Mercado, em relação aos representantes de Estado, o que ilustra a centralidade das ações estatais em empresas públicas em contraste ao estabelecimento de parcerias público-privadas.

Conforme grupo de interesse 1 – *Presidencia de la Nación Argentina e Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Argentina Conectada*, do Quadro 15 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Argentina, a atuação da Presidenta da Nação Argentina, de forma análoga a atuação do Presidente do Brasil, nas iniciais provocações e conduções da política de banda larga da Argentina, recebem destaque nas primeiras páginas do Plano Argentina Conectada.

O documento base da política de banda larga argentina reconhece, em seu prólogo, que as diretrizes balizadoras teriam sido definidas pela Presidenta Cristina Kirchner, empregando valores de seu Governo, aterrados às políticas sociais, incentivo à produção e fortalecimento do Estado Nacional, em busca de respostas efetivas às necessidades da população daquela nação (ARGENTINA, 2010).

Seguindo as mesmas perspectivas adotadas pelo Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro, a Comissão de Planejamento e Coordenação Estratégica do Plano Argentina Conectada, criada pelo Art. 2º do Decreto nº 1.552/2010, incluiu, em sua composição, descrita no Art. 4º, um *hall* de vinte entidades governamentais que, ainda que mais amplas das que as adotadas pelo Comitê do Programa de Inclusão Digital (que liderou as iniciativas para o caso brasileiro), é bastante restritiva na participação de atores externos ao Estado, legando ao Fórum Consultivo do Argentina Conectada as atribuições de maior diálogo com os agentes de mercado e sociedade civil organizada (ARGENTINA, 2010).

No entanto, como veremos nos parágrafos seguintes desta seção, o Plano Argentina Conectada teve sua Comissão de Planejamento e Coordenação Estratégica presidida pelo Ministério do Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços (orbe federal que possui a Secretaria das Comunicações), em oposição ao Brasil, que designou para a presidência do Comitê do Programa de Inclusão Digital a Casa Civil da Presidência da República, com secretaria por encargo do Chefe de Gabinete da Presidência da República. Em suma, enquanto a Argentina fez uso de seu Ministério Técnico para a condução do Plano Argentina Conectada, o Brasil teve a frente do Programa Nacional de Banda Larga um Ministério e uma Secretaria ligadas diretamente à Presidência da República Federativa do Brasil, demonstrando

a maior interferência do Presidente brasileiro na condução da política de banda larga, em relação à Presidenta argentina (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010).

Também de forma análoga ao caso brasileiro, o Governo Kirchner sofreu diferentes pressões para não fazer uso da Arsat, empresa pública de satélites geoestacionários, como córtex do Plano Argentina Conectada, numa disputa que se assemelharia, em vários aspectos, a disputa travada pelo Brasil.

Conforme grupo de interesse 2 – Arsat, do Quadro 15 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Argentina, em virtude da privatização da Entel (empresa de telecomunicações com perfil similar ao da Telebrás), a Argentina não dispunha mais de uma estrutura mínima para revitalizar, como a do Brasil, e desta forma legou à Arsat (empresa ainda pública de atuação na construção de satélites) a responsabilidade pela constituição de uma Rede de Fibra Óptica Federal (a REFEFO).

No entanto, embora o Governo Kirchner defendesse o uso da Arsat desde antes da composição do Plano Argentina Conectada, toda resistência, em especial das grandes operadoras de telecomunicações, atuando em formato oligopolista, e de especialistas de mercado agenciados pela imprensa argentina, criou um ambiente hostil para a Arsat, até que o Governo tomasse sua decisão final (LA NACION, 2010c; BALADRON, 2019).

A Arsat e o Governo Cristina Kirchner acabaram vencendo a longa disputa pelo protagonismo do Plano Argentina Conectada e a empresa pública de satélites se tornou a grande responsável pela edificação da infraestrutura federal de fibra óptica da Argentina. Neste ponto da Pesquisa, é importante destacar elemento nevrálgico, que será resgatado ao longo deste Texto, de que diferente do caso brasileiro, em que anos após o lançamento do Programa Nacional de Banda Larga, a política que dava protagonismo à Telebrás seria subvertida pelos agentes de mercado, posicionando a empresa pública brasileira novamente em substancial ostracismo; No caso argentino, principalmente pela não existência de um *turnover* presidencial (sendo que no Brasil, o Programa Nacional de Banda Larga atravessou as Gestões Petistas de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, ao passo que o Plano Argentina Conectada foi integralmente conduzido pela Gestão da Unidade Cidadã de Cristina Kirchner) toda a política foi conduzida por meio da Arsat, com cumprimento integral do orçamento previsto (algo também não realizado no Brasil), o que modifica significativamente as possíveis margens de sucesso de uma e outra política – circunstância que não pode ser ignorada, ainda que esta Pesquisa não objetive uma avaliação de política pública e centre-se

apenas na análise decisória e na conformação da agenda governamental (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; CUNHA, 2012; BALADRON, 2019).

Dentro dos grupos de interesse inspecionados, o último deles, o Fórum Consultivo do Argentina Conectada, com características também bastante semelhantes as da política de banda larga brasileira, merece destaque na parte final da análise do caso argentino.

Conforme grupo de interesse 3 – *Foro Consultivo de Argentina Conectada*, do Quadro 15 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Argentina, o Fórum contava com três categorias distintas de atores participantes, sendo eles os membros permanentes, os membros aderentes e os membros convidados (ARGENTINA, 2010).

Diferente do caso brasileiro, os envolvidos no Fórum Consultivo Argentina Conectada não foram amplamente divulgados e também não foi localizada, na bibliometria produzida para esta Pesquisa, a quantidade de encontros realizados, sendo que no Brasil é possível apontar ao menos três reuniões formais do Fórum e que no último encontro a apresentação do Programa Nacional de Banda Larga, para as partes interessadas, foi efetuada (CUNHA, 2012).

Pela limitação/ausência de informações quanto a natureza das atividades empreendidas, dos participantes envolvidos na composição do Fórum e dos registros dos encontros realizados, é difícil posicionar quais os interesses oriundos deste grupo se cristalizaram ou não na política pública, sendo possível, em algum nível, ao menos afirmar que a configuração deste espaço de diálogo não foi suficiente para modificar as percepções de governo ao ponto de alterar significativamente a política de banda larga argentina, tendo em vista que os principais pressupostos estatais abordados e criticados pela imprensa seguiram sendo contemplados no Plano Argentina Conectada.

Por seu turno, o Brasil, com características constitutivas bastante similares as da Argentina, também teve forte atuação da Presidência da República (sendo que a atuação brasileira foi maior do que a argentina), assumiu uma empresa pública na condução da política (a Telebrás) e constituiu um Comitê Gestor e um Fórum como interfaces executoras e consultivas, como pormenorizado a seguir.

Conforme grupo de interesse 1 – Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República e o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, do Quadro 16 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Brasileira, a participação ativa do Presidente da República, bem como de Secretarias Especiais ligadas ao Gabinete Presidencial, e a liderança

da Ministra Chefe da Casa Civil, chamam atenção dada a condição de política setorial que o tema da banda larga possui, normalmente conduzia por uma Secretaria ou Ministério Técnico.

O Programa Nacional de Banda larga alude, em suas primeiras páginas, que a composição de uma grupo interministerial, formado a partir de estruturas do executivo federal que possuíam programas e planos de inclusão digital em curso, foi de livre iniciativa do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de Secretários ligados ao seu Gabinete (BRASIL, 2010).

A participação de tantos Ministérios numa política setorial ampliou o debate sobre as necessidades do Estado brasileiro para a condução de um programa de banda larga, mas ao mesmo tempo retirou parte significativa do protagonismo do Ministério das Comunicações, em especial quando as Presidências tanto do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (responsável pelo Programa Nacional de Banda Larga) quanto do Fórum Brasil Conectado foram postas sob a responsabilidade da Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff.

O antelóquio do Programa Nacional de Banda Larga, nomeado como Um Plano Nacional para Banda Larga, também foi descartado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião realizada, em dezembro de 2009, com vários Ministros e Autoridades Estatais, quando a fissão entre as perspectivas do Presidente da República e do Ministro das Comunicações, Hélio Costa (PMDB), ficaram explícitas, sendo que o documento descartado pelo Presidente, produzido integralmente por técnicos do Ministério das Comunicações, detinha centralidade nas parcerias público-privadas, dimensão de ação oposta a defendida pela maior autoridade do Executivo Nacional, de atuação fazendo uso de uma empresa pública federal (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

A reunião contaria com apresentações da Secretária Executiva da Casa Civil, Erenice Guerra, e do Chefe do Gabinete Pessoal do Presidente da República, Cezar Alvarez, sendo que Erenice Guerra era a Presidenta do Comitê (substituindo Dilma Rousseff, na condição de Ministra Chefe da Casa Civil) e Cezar Alvarez era o Secretário do Comitê (representando o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva), contando ainda com a participação do Presidente Lula e do Ministro Hélio Costa (Telecomunicações), além dos Ministros Guido Mantega (Fazenda), Dilma Rousseff (Casa Civil), Sérgio Rezende (Ciência e Tecnologia), Miguel Jorge (Desenvolvimento), Paulo Bernardo (Planejamento), Fernando Haddad (Educação), o diplomata Ronaldo Sardenberg (ANATEL) e representantes da Advocacia Geral da União (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

Após as apresentações de Erenice Guerra e Cezar Alvarez, não seria concedido tempo de fala para que o Ministro Hélio Costa apresentasse o estudo realizado em sua pasta, sendo que o Ministro Miguel Jorge (Desenvolvimento) decretaria naquela reunião que o único consenso entre o grupo era de que a Telebrás assumiria protagonismo na política de banda larga brasileira, sem delimitações se essa ação se daria apenas na constituição de um *backbone* de fibra óptica ou se também na prestação de serviços, no atendimento *last mile* (de última milha).

No contexto exposto, da conformação do grupo de trabalho que atuaria para a construção do Programa Nacional de Banda Larga, é imprescindível relatar, a partir das perspectivas do autor do Modelo de Múltiplos Fluxos, Jonh Kingdon (2014), que o papel desempenhado pelo Presidente Lula é por vezes caracterizado pelo criador do MSF, quando atribui ao chefe máximo do executivo federal de uma nação especial poder de condução da agenda governamental, como demonstrado nas interações entre o Presidente Lula e o Ministro Hélio Costa (KINGDON, 2014).

No lançamento do Decreto de instituição do Programa Nacional de Banda Larga (Decreto Nº 7.175), o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, criado em 2009 para atender outras necessidades, assumiria a liderança do Programa, evidenciando a busca do Presidente Lula de ampliar seu poder de interferência na agenda (através da participação de quatro Secretários ligados diretamente ao Gabinete Presidencial, num espectro de doze cadeiras constituintes do Comitê) ao mesmo tempo em que reduzia a participação do Ministério das Comunicações na condução do programa, neutralizando a insistência do Ministro Hélio Costa de beneficiar empresas do setor privado com um programa de transferência direta de recursos para a iniciativa privada (explícito no Um Plano Nacional para Banda Larga, produzido, unilateralmente, por técnicos da sua pasta e sob sua encomenda) (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009).

A disputa pela condução do Programa Nacional de Banda Larga e os diferentes papéis imaginados pela Telebrás, que vão desde atuação central no Programa até desestímulo por sua reestatização, serão melhor explorados no mecanismo de *Turnover*, exposto ainda nesta seção.

Conforme grupo de interesse 2 – Telebrás, do Quadro 16 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Brasileira, a participação da empresa pública federal na estruturação da Rede Nacional (rede de fibra óptica de interconexão nacional) não foi consensual e sofreu resistências de dentro e fora do Governo, em especial pelas empresas privadas do setor de telecomunicações e pelo Ministro das Comunicações, Hélio Costa, indicado por órgãos de

imprensa como “o Ministro intocável das Organizações Globo” – dadas as suas relações com empresas privadas do setor de telecomunicações, da radiodifusão aos serviços de banda larga (INTERVOZES, 2007).

Da entrada da Telebrás no debate até sua confirmação como protagonista no Programa Nacional de Banda Larga, muitas disputas foram travadas sendo que ao lado do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na defesa do uso da empresa estatal, figuraram autoridades como o Ministro Paulo Bernardo (Ministro da Fazenda, no Governo Lula, e posterior Ministro das Comunicações no Governo Dilma Rousseff); além de outros atores ligados à Presidência da República, como Cezar Alvarez (Assessor Direto da Presidência da República); e da própria Telebrás, como Rogério Santanna (Presidente da Telebrás) (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009; BRASIL, 2010; FOLHA DE SÃO PAULO, 2010; NOSSA SANTA CATARINA, 2010).

Afirmações do então Presidente da Telebrás, Rogério Santanna, em entrevista concedida à Telesíntese (2010b), caderno especializado no setor de tecnologia da informação e comunicação do Portal Terra, clarifica que a empresa pública de telecomunicações estava completamente desativada, antes do lançamento do Programa Nacional de Banda Larga, e apenas após os aportes de recursos, ainda que muito restritos em relação ao projetado no Programa, foi que as atividades na estatal retomaram a operação, em 2011 e nos anos subsequentes, apesar de problemas orçamentários e nas tratativas com a Petrobrás – para uso do *backbone* de fibra da petroleira, conforme previsto no PNBL – que impactaram os prazos planejados (BRASIL, 2010; TERRA, 2011b).

Nessas condições, embora muitos elementos tenham se oposto a entrada da Telebrás no Programa, como protagonista na construção do *backbone* de fibra óptica, córtex do principal projeto de massificação do acesso à informação das duas últimas décadas, a empresa pública, com forte apoio do Presidente Lula, assumiria sua posição de destaque, ao menos no texto-base da política, em alinhamento ao exposto por Kingdon (2014), e tratado em parágrafos anteriores desta Pesquisa, de importância do papel desempenhado pelo Presidente na condução das políticas públicas, ainda que as mais técnicas e específicas.

Entre as necessidades de maior interferência do poder executivo federal, em relação a outros atores, para garantia da atuação pública em diversas etapas do ciclo de vida da política, e em oposição ao buscado pelo Mercado, de maior ingerência por parte da iniciativa privada, não é difícil perceber que o papel assumido pelo Fórum Brasil Conectado, única instância

formal de diálogo entre o Governo Federal e o Setor Privado de Telecomunicações, é reduzida em força política, comparada a participação de outras estruturas estatais ligadas ao Governo.

Conforme grupo de interesse 3 – Fórum Brasil Conectado, do Quadro 16 – Grupos de Interesse da Política de Banda Larga Brasileira, este espaço consultivo, auxiliar das tratativas realizadas pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital, teria por finalidade mediar os conflitos e necessidades entre Estado, agentes de Mercado, Universidade e demais entidades da sociedade civil organizada, formalizando uma arena pública de debate para a construção do Programa Nacional de Banda Larga brasileiro.

Em face do exposto anteriormente, é importante destacar que o documento base Um Plano Nacional Para Banda Larga não contava com uma esfera participativa desta natureza, embora indicasse explicitamente a necessidade de formação de um Comitê (composto por integrantes do Estado e Mercado, majoritariamente) para a condução da política proposta pelo Ministério das Comunicações (que não foi acatada pelo Presidente Lula) (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Sem embargo, quando observamos a composição do Comitê do Programa de Inclusão Digital (responsável pela condução da política de banda larga brasileira do período) em contraste ao Fórum Brasil Conectado (instância consultiva, atuando como suporte das tomadas de decisão assumidas no Comitê) é patente as diferenças substanciais que serão escrutinadas. No Comitê do Programa de Inclusão Digital constam apenas 12 participantes, sendo todos ligados diretamente ao Governo Federal (entre representantes de Ministérios e Secretarias Especiais, sem incluir nem ao menos Agências Reguladoras ou Empresas Públicas), enquanto no Fórum Brasil Conectado ao menos 56 participantes são apontados, demonstrando a concentração das tomadas de decisão no Estado e a marginal participação de outros atores (BRASIL, 2010).

A capacidade de interferência não formal também fica comprometida, na medida em que diferentes atores que compunham o Fórum Brasil Conectado dispunham de distintos canais de comunicação com o Estado, transformando o espaço de diálogo e debate num provável espaço simbólico, em que os atores com relações estabelecidas com os formuladores de políticas públicas tem maiores condições de fazer suas perspectivas chegarem ao conhecimento dos agentes de estado, enquanto os atores que deteriam apenas o Fórum como canal de comunicação, estariam em desvantagem dentro da estrutura estabelecida (CUNHA, 2012).

Desses prováveis atores mais influentes e capazes de atuar de maneira informal, na condução da política de banda larga, as grandes operadoras tratam-se de participantes do Fórum Brasil Conectado que merecem a devida atenção. Em ao menos uma oportunidade, destacada por veículos de comunicação, o poder de influência, dessas empresas que detêm o oligopólio das telecomunicações do País, promoveu uma ação política que culminaria na queda do então Presidente da Telebrás, Rogério Santanna, que, de forma velada, explora essa possibilidade, argumentando que:

O governo já anunciou que vai fazer alguns ajustes na Telebrás e não tinha me falado nada e hoje eu descobri que o ajuste é minha saída. Certamente devo ter provocado alguma insatisfação em setores que não enxergam no Plano Nacional de Banda Larga um bom projeto (TERRA, 2011b)

Nesse processo explícito de interferência exposto por Rogério Santanna, após dois anos de seu distanciamento do Governo Federal, o ex-Presidente da Telebrás faria duras acusações e críticas ao Governo Dilma, apontando indícios de desvio da original política de banda larga traçada ao longo do Governo Lula, conforme excerto transcrito abaixo:

Acho que a minha saída na direção da Telebrás sinalizou para todo mundo, operadoras e sociedade, que o programa tal qual foi concebido no governo do presidente Lula não seria executado. Veja o seguinte: o programa proposto pelo presidente Lula estava muito longe de ser um programa sequer socialista. Era um programa para levar o capitalismo onde não há.

Houve uma inflexão muito grande do atual governo da presidenta Dilma em direção a um programa mais próximo dos interesses das empresas de telecomunicação. Isto é, não fazer nada. A gente está vendo que a opção de fazer a banda larga com as operadoras, como já era sabido, não funciona. E isso não é a primeira vez que acontece. Já aconteceu com programas anteriores, como o Computador para Todos, que pretendia ampliar a aquisição de PCs e o acesso à internet. Este também ninguém nunca conseguiu contratar.

O PNBL tornou-se um grande monopólio privado que tem um péssimo nível de serviço. Este é exatamente o interesse das operadoras: trazer o modelo da telefonia para a internet, que é uma coisa em que eles vêm trabalhando muito. Esse é o derradeiro esforço. Acho que uma das coisas que demonstram a mudança completa de direção do governo é o Marco Civil da Internet. Ele foi construído pelo governo. Fez consulta pública. Construiu uma lei de forma exemplar no governo do presidente Lula e, depois, empacou.

O Ministério das Comunicações divulga o programa como um sucesso. Porém ao ser questionado sobre os problemas encontrados, informa que fiscalização é competência da Anatel.

A Anatel, infelizmente, é uma agência capturada pelos interesses das operadoras. Em qualquer agência séria se trabalha para apoiar as reivindicações dos cidadãos. E os projetos são plenamente transparentes. O que vemos aqui no Brasil é exatamente o inverso. Se percebe que a agência está sempre protegendo os interesses dos

regulados, e não do cidadão. É uma situação absurda de captura que é inaceitável. Já o ministério não tem estrutura de fiscalização. Ficou no limbo.

Tem uma regrinha básica de agências de regulação que diz o seguinte: toda agência reguladora que não for odiada por seus regulados não merece existir. Então o que nós estamos vendo aqui é uma leniência e uma convivência da agência com todos os interesses das operadoras. Ao ponto de as operadoras, em público, reivindicarem que a agência passe a regular a internet no Brasil, já que ela lhes serve muito bem (VIOMUNDO, 2013).

As acusações de Rogério Santanna, tendo ocupado cargo relevante em parte da implementação do Programa Nacional de Banda Larga, como Presidente da estatal que respondia tecnicamente pela maior obra de infraestrutura promovida pelo PNBL, a Rede Nacional, dão exata dimensão de como, por vezes, as influências de Mercado dentro do Estado podem cooptar uma política, inicialmente traçada para operar a partir do investimento e oferta de serviços públicos financiados integralmente pelo Estado brasileiro, se transmutando para uma via de apoio dos interesses privados, algo disputado pelo então Presidente Lula e seu Ministro das Comunicações, Hélio Costa, que teria o Presidente da República como vitorioso no primeiro entrave sobre o tema, mas que não garantiriam que anos mais tarde, no Governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, novas modificações acontecessem, mesmo após o Programa lançado, retomando o protagonismo do setor privado frente as expectativas de atuação pública (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2009. VIO MUNDO, 2013).

Ainda segundo Rogério Santanna, na mesma entrevista descrita nos parágrafos anteriores, sua frase mais contundente, que dá título a matéria, decretando que “O PNBL acabou”, é contextualizada abaixo, apontando que:

Hoje a Telebrás é uma via auxiliar dos interesses das operadoras. Pode-se ver claramente o esforço de ligar os estádios da Copa das Confederações à tecnologia 4G — que é mais eficiente na transmissão de dados e tem maior velocidade. Isso era uma atribuição exclusiva da Oi, que era quem tinha um contrato com a FIFA.

Quem teve que fazer isso e arcar com os investimentos, cujo retorno é difícil de ser mensurado, foi ninguém mais que a Telebrás. A estatal teve que atuar fora da sua definição para ficar compatível com os interesses da Oi. Não tinha nenhum motivo para a Telebrás fazer esse investimento.

Mas o grande problema é que o governo não tem mais interesse. É muito importante perceber o seguinte: Orçamento. Quer saber o planejamento estratégico do governo? É só olhar o orçamento. Onde está colocado o dinheiro e onde ele foi executado. É o que é importante para o governo. E lá não está a banda larga. Podemos observar cada dia um orçamento mais minguado e a baixa execução dada a ele (VIOMUNDO, 2013).

Acusações ainda mais graves são feitas na entrevista concedida por Rogério Santanna, quando o ex-Presidente da Telebrás indica que as grandes operadoras de telecomunicações atuaram exaustivamente para se inserirem nas condições estabelecidas pelo Programa Nacional de Banda Larga e após a conquista deste espaço, que havia sido destinado para a Telebrás, e captação de parte do orçamento público destinado à política, as mesmas operadoras trabalharam ainda mais intensamente para invisibilizar as ofertas custeadas pelo dinheiro público, com recursos técnicos tão precarizados que qualquer pacote de Internet ofertado fora da seara do PNBL teria custo benefício maior (VIO MUNDO, 2013).

Essa incursão pelo tema, longe de juízos, busca desvelar como grupos específicos de interesse detém enorme poder de persuasão, ainda que extrusos do processo inicial de conformação da agenda, sendo capazes, a longo prazo, de subverter os objetivos inicialmente traçados, considerando também a disparidade de forças entre diferentes atores, mesmo pertencentes a uma mesma arena pública de diálogo, como o Fórum Brasil Conectado, que pode rapidamente se transformar (ou até mesmo ser, desde sempre, planejada) para operar como um espaço simbólico, incapaz de promover qualquer nível substancial de trocas entre diferentes participantes, na busca do enriquecimento da política pública que se deseja desenhar.

Como último mecanismo explorado dentro do fluxo da política, o *Turnover*, de suma importância para a análise empregada nesta Pesquisa, será escrutinado nos parágrafos seguintes.

Conforme *turnover* 1 – Substituição de Guillermo Moreno por Carlos Lisandro Salas, na *Secretaria de Comunicaciones*, e permanência de Julio de Vido, no *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, por mais de 12 anos, do Quadro 17 – *Turnover* da Política de Banda Larga Argentina, a mudança providenciada, ainda na Gestão de Néstor Kirchner, tinha por finalidade o atendimento da necessidade do então Presidente Argentino, que primava pelo comportamento linha dura de Guillermo Moreno a frente da Secretaria de Coordenação Técnica do Ministério da Economia, em relação ao comportamento mais diplomático de Carlos Lisandro Salas (PÁGINA 12, 2006).

Fato é que após esse roque entre gestores públicos, Carlos Salas se manteria a frente da Secretaria de Comunicações, de 2006 à 2013, participando ativamente da concepção do Plano Argentina Conectada e de sua posterior implementação, afastando-se do cargo ligado ao Ministério do Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços – também liderado, por

mais de 12 anos, por Julio de Vido – apenas na etapa final de implementação da política de banda larga argentina (PÁGINA 12, 2006; EL CRONISTA, 2005; INFOBAE, 2013).

A perenidade dos atores políticos na Argentina, dentre eles o Ministro Julio de Vido, o Secretário Carlos Lisandro Salas e a própria Presidenta da Argentina, Cristina Kirchner, embora não sejam fatores imperativos para a condução linear de uma política pública, garantiram à Argentina um regime de execução do Plano Argentina Conectada que se difere substancialmente do caso brasileiro, com maior quantidade de *turnovers* (incluindo mudanças em Ministérios, Secretárias, Empresas Públicas e na própria Presidência do País, ainda que os presidentes sejam oriundos do mesmo partido político), aludindo, em consonância ao destaque que Jonh Kingdon (2014) dá ao mecanismo do *turnover*, para uma maior estabilidade na orientação das metas da política argentina em contraste a política brasileira.

Conforme *turnover* 1 – Substituição de Hélio Costa por José Artur Filardi e posterior chegada de Paulo Bernardo ao Ministério das Comunicações, do Quadro 18 – *Turnover* da Política de Banda Larga Brasileira, as disputas entre o Senador Hélio Costa, então Ministro das Comunicações, e o Assessor Direto da Presidência da República, Cezar Alvarez – representante do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas negociações do Programa Nacional de Banda Larga – concentraram-se no papel que a Telebrás assumiria na política de banda larga brasileira a partir de 2011.

O Senador Hélio Costa, afastado desde 2005 para ocupar o cargo de Ministro das Comunicações, defendeu, publicamente, tanto na imprensa quanto no antelóquio do Programa Nacional de Banda Larga, nomeado Um Plano Nacional para Banda Larga, a participação público-privada na expansão do acesso à informação como alternativa viável para solução dos conflitos sociais oriundos da exclusão digital. Por sua vez, o Assessor Cezar Alvarez, defendia não só o uso da Telebrás, como de outras empresas estatais para composição de um *backbone* de fibra óptica nacional, indicando que a exclusão digital brasileira não se solucionaria por intermédio da ação privada de curto e médio prazo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010; NOSSA SANTA CATARINA, 2010).

O desacordo entre o Ministro Hélio Costa e o Assessor Cezar Alvarez se encerraria com a saída do Ministro para a corrida ao Palácio da Liberdade (como candidato ao Governo de Minas Gerais) e sua substituição pelo Ministro Interino José Artur Filardi (que já houvera sido Assessor Parlamentar do Senador Hélio Costa, mas que não detinha as mesmas influências políticas) abrindo espaço para que o Assessor Direto da Presidência da República, em parceria com o Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, dessem passagem para a

Telebrás se consolidar como alternativa estrutural do PNBL (CORREIO BRASILIENSE, 2010; O TEMPO, 2010; INTERVOZES, 2007).

A batalha de Cezar Alvarez e Paulo Bernardo pela ascensão da Telebrás no Programa Nacional de Banda Larga culminaria na transferência de Cezar Alvarez da Assessoria Direta da Presidência da República para a Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações, e de Paulo Bernardo do Ministério do Planejamento para o Ministério das Comunicações, juntamente com a vitória eleitoral de Dilma Rousseff e sua chegada ao Palácio do Alvorada, tornando-se, ambos, implementadores do Programa Nacional de Banda Larga, em conjunto com Rogério Santanna, novamente nomeado para a Presidência da Telebrás (TERRA, 2011a).

Meses após esses *turnovers* importantes do Governo Dilma, incluindo, aqui, o próprio *turnover* entre os Presidentes Lula e Dilma, Rogério Santanna seria afastado da Presidência da Telebrás, abrindo espaço para Cezar Alvarez, denunciando que essa articulação tratava-se de maior sombreamento da Telebrás para ampliação da atuação privada do setor de telecomunicações, colocando em dúvida o trabalho pregresso dos colegas – de ascensão da Telebrás e posterior prostração ante a pressão exercida pelos agentes de mercado, em especial as grandes operadoras telemáticas (TERRA, 2011a; VIO MUNDO, 2013).

Apesar disso, para além das análises posteriores, de condução da política de banda larga brasileira, Cezar Alvarez, Paulo Bernardo, Rogério Santanna e Hélio Costa são figuras indispensáveis no jogo político que levou a Telebrás à participação nuclear na política que estabelecia a criação de um *backbone* de fibra óptica responsável pela interligação de diversas cidades brasileiras, e posterior declínio da participação da empresa pública nos anos seguintes, onde as grandes operadoras retomaram seu protagonismo no setor.

Esse mecanismo, do *turnover*, será reaquistado na seção final deste Capítulo, como fator explicativo para a comparação MSSD entre a Política de Banda Larga Brasileira e Argentina, tendo em vista que a mudança das Gestões Petistas, das mãos do Presidente Lula para a Presidenta Dilma, em oposição a permanência da Presidenta Cristina Kirchner por todo o ciclo de vida da política de banda larga argentina, impactaram drasticamente na mudança da condução do Programa Nacional de Banda Larga no Brasil, em face do maior cumprimento das metas estabelecidas no Plano Argentina Conectada, que tem no *turnover* uma das principais motivações.

4.7 A acoplagem dos fluxos, a janela de oportunidade e a comparação MSSD

Após a análise da agenda decisória fazendo uso do Modelo de Múltiplos Fluxos (MSF), com a devida inspeção de cada fluxo, isoladamente, e de cada mecanismo pertencente aos diferentes fluxos (do problema, das alternativas e da política), a próxima etapa observa a acoplagem e a formação da janela de oportunidade por meio dos elementos identificados ao longo das inquirições das políticas de banda larga argentina e brasileira (KINGDON, 2014).

A acoplagem, tão citada ao longo do texto, se dá por meio da abertura de uma janela de oportunidade quando um problema é identificado e delimitado pelos formuladores de políticas públicas (seja através de indicadores, eventos, crises e símbolos ou *feedbacks* formais e não formais), uma alternativa tecnicamente viável e orçamentariamente executável é discernida, a partir de valores favoráveis à execução, e o cenário político é oportuno, recebendo apoio de grupos de interesse, em meio a um humor nacional propositivo e, muitas vezes, disparado por intermédio de um *turnover* que altera significativamente uma agenda governamental (KINGDON, 2014).

Seguindo a teorização de Kingdon (2014), de que o fluxo das alternativas (onde encontramos os mecanismos da viabilidade técnica, dos valores envolvidos e do orçamento) não é capaz de brandir a acoplagem, apenas corroborando para a composição da janela de oportunidade, o olhar de qualquer analista de políticas públicas, dedicado em instrumentalizar o MSF para a reconhecimento das tomadas de decisão na etapa de conformação de uma janela de oportunidade, volta-se para os fluxos do problema e da política.

No caso brasileiro, o *turnover* entre o governo Fernando Henrique Cardoso e o Governo Luiz Inácio Lula da Silva, seguido do *turnover* mais importante, de transição entre as Gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, destacam-se como mecanismos imprescindíveis para interpretação da política de banda larga brasileira.

Entre Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva ocorre a primeira insigne mudança ideológica, que antecede o Programa Nacional de Banda Larga brasileiro, donde a agenda neoliberal do presidente tucano perde espaço para a agenda progressista do Presidente petista, com ampliação de políticas sociais – que, dentre muitas, sublinhasse, nesta Pesquisa, a política de banda larga (FAGNANI, 2011).

Por seu turno, a transição entre os Governos Luiz Inácio Lula da Silva (responsável pela criação do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro) e Dilma Rousseff (responsável pela execução do Programa Nacional de Banda Larga Brasileiro) advoga contra a Presidenta

petista, sucessora do Presidente Lula, ao, nas palavras de Rogério Santanna, modificar consideravelmente os propósitos originais da política pública, abrindo espaço para que a iniciativa privada atuasse num nível não previsto no Programa Nacional de Banda Larga, ao longo de sua concepção (VIO MUNDO, 2013).

Em síntese, as alterações de governo, que percorreram a agenda neoliberal tucana da década de 1990, a agenda progressista petista da primeira década dos anos 2000 e a segunda agenda petista, de maior atuação privada, da segunda década dos anos 2000, impactaram diametralmente a política de banda larga brasileira, com diferentes níveis de atuação do Estado ao longo dessa janela temporal (FAGNANI, 2011).

Uma das justificativas localizadas, ao longo desta Dissertação, para essa mudança de orientação política, entre os Governos Lula e Dilma, trata da necessária celeridade para a construção de uma infraestrutura robusta de telecomunicações que sustentasse dois dos maiores eventos esportivos do Planeta: a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016 (BRASIL, 2010).

Essa circunstância, caracterizada como um evento dentro do fluxo do problema, captaram a atenção de formuladores e agentes de Estado, alterando nevrálgicamente as percepções da atuação privada, com pouco destaque no momento do desenho da política pública de banda larga, em relação a etapa de implementação, onde julgava-se que a participação do setor privado poderia acelerar os projetos postos em curso, cumprindo os prazos estabelecidos entre o Brasil e os Comitês Internacionais, responsáveis pelos eventos esportivos (UOL, 2010a; CUNHA, 2012).

Já no caso argentino, o *turnover* entre a gestão da União Cívica Radical, reconhecidamente neoliberal e defensora das privatizações do setor de telecomunicações, e a gestão do Partido Justicialista, defensor de políticas mais progressistas e de universalização de direitos sociais, também, de forma análoga ao caso brasileiro, alteraram drasticamente a agenda governamental do país vizinho (BALADRON, 2019).

No entanto, de forma contrária ao caso brasileiro, a transição entre as Gestões de Néstor Kirchner e Cristina Kirchner não sofreram alterações expressivas, em observância as políticas públicas de banda larga do período, mantendo o mesmo Ministro e o mesmo Secretário, responsáveis pelo Argentina Conectada, a frente do desenho e implementação da política em todo o seu quinquênio de vigência (LA NACION, 2010a; LA NACION, 2010b; ARGENTINA, 2010).

No fluxo do problema, nenhum evento de grande dimensão, em contraste ao caso brasileiro, era esperado pela Argentina, mas a necessidade de implementação de políticas cíclicas que ajudassem o país a enfrentar a crise do *subprime*, que avançava sobre os países da América Latina como uma das maiores crises fiscais da história recente do Planeta, corroboraram para que o país castelhano investisse intensamente em projetos de infraestrutura que modernizassem a Argentina, ao mesmo tempo que ampliavam as taxas de emprego e de circulação de capitais na economia interna (ARGENTINA, 2010; BALADRON, 2019).

Mesmo sem desconsiderar, tanto para o caso brasileiro quanto para o caso argentino, que o fluxo do problema teve participação ativa na acoplagem dos fluxos, segundo análise realizada ao longo deste Trabalho, é perceptível que o principal mecanismo responsável pelo disparo da acoplagem e, ao mesmo tempo, sua particularidade diante dos dois casos (de maior perenidade política, para o caso argentino, e de maior turbulência política, para o caso brasileiro) tornam o *turnover* o mais importante elemento a ser explorado e escrutinado, dada sua relevância para a condução da agenda e para a acoplagem de todos os fluxos (KINGDON, 2014).

Em conformidade com a abordagem MSSD, perquirida nos últimos parágrafos desta seção, é patente informar, antes de tudo, que MSSD e MSF são aparatos metodológicos já adotados para a análise comparada da agenda decisória de países. Nikolaos Zahariadis faz uso da abordagem e do método em ao menos uma de suas produções, intitulada: *To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France*, confrontando os processos de privatização da Inglaterra e da França; E o autor desta Dissertação, de forma análoga, também faz uso do mesmo arsenal metodológico para comparar as políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos, na conformação de suas agendas decisórias, assumindo a Universidade como fator explicativo, num trabalho intitulado: *Análise Comparada das Políticas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos – Conformação da Agenda Decisória e o Papel da Universidade*. Esse destaque torna-se indispensável para que os leitores do manifesto Trabalho não só tenham ciência de que o uso do MSSD e do MSF, de forma coadunada, já foi instrumentalizado em outras investigações (de outros autores e do próprio autor da corrente Pesquisa), como também para que possam avaliar diferentes análises comparadas de políticas públicas e percebam as distintas e múltiplas possibilidades de confronto de programas, planos e políticas públicas, a partir do uso de lentes analíticas diferenciadas, a depender do que se deseja inspecionar e/ou avaliar (ZAHARIADIS, 1992; SILVA, 2020).

Não pode-se deixar de frisar também que embora a comparação MSSD receba maior atenção nesta última subseção, na análise MSF realizada ao longo de todo o Capítulo 4, o MSSD é assumido como pano de fundo, provocando copiosas comparações pontuais, dando para todo o itinerário analítico caráter estritamente comparativo.

Numa estratégia complementar ao exposto até aqui, nesta fase final da Pesquisa, o MSSD será adotado como abordagem principal, recorrendo ao MSF como pano de fundo, na inspeção de alguns elementos que possam não ter sido apresentados de forma explícita.

O Quadro 19, exibido na sequência, seleciona as principais características similares dos dois casos comparados (Argentina e Brasil), o fator explicativo selecionado e o resultado a ser clarificado para, visualmente, melhor detalhar as perspectivas confrontadas e posteriores problematizações:

QUADRO 19 – ABORDAGEM MSSD NA COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS DE BANDA LARGA DA ARGENTINA E DO BRASIL

Elemento MSSD	Descrição	Referência
Características Similares	- Repúblicas com atuação direta do Presidente na condução das agendas	(KINGDON, 2014)
	- Planos Nacionais de Banda Larga lançados no ano de 2010	(ARGENTINA, 2010) (BRASIL, 2010)
	- Duas das maiores economias do Subcontinente Latino-americano	(SALAMA, 2009)
	- Estados com relações de dependência estabelecidas com o hegemom econômico	(MARINI, 1973) (OSÓRIO, 2014)
	- Subordinação e dependência tecnológica dos países dominantes	(MARINI, 1973) (OSÓRIO, 2014)
Fator Explicativo	- Estado e <i>turnover</i> governamental	(KINGDON, 2014)
Resultado a ser Explicado	- Diferentes participações do Estado na Política de Banda Larga da Argentina e do Brasil	Análise produzida nesta Dissertação

As características similares selecionadas para a comparação de casos sempre levam em consideração um grupo limitado de elementos consonantes, que situam os casos redarguidos numa mesmo espaço inspeccional e sintópico. Isso significa que escolher o protagonismo e participação presidencial na condução das agendas governamentais, os planos nacionais de banda larga que foram desenvolvidos no mesmo ano, as condições econômicas dos dois países examinados, e as relações de dependência socioeconômicas e tecnológicas, são escolhas deliberadas pelo Pesquisador para que as aproximações estejam circunscritas a

um objetivo exequível. Outros elementos, numa outra pesquisa, poderiam ser selecionados (como feito pelo mesmo autor desta Dissertação, na comparação entre as políticas de banda larga do Brasil e dos Estados Unidos), com um mesmo corpus teórico (comparando Argentina e Brasil) ou ainda a partir de uma mudança radial dos elementos a serem sondados (LADMAN, 2008; SILVA, 2020).

A escolha das características similares é tão importante quanto a escolha do fator explicativo, sendo que, em muitos casos, a leitura sistematizada das políticas públicas e a avaliação prévia dos materiais a serem analisados apontam para um fator explicativo pujante, que acaba se revelando ao pesquisador, na medida em que se correlaciona, diretamente, ao resultado exposto (que, em muitos casos, já é conhecido, em especial quando a análise realizada se sustenta em políticas públicas com seu ciclo de vida já findado) (LADMAN, 2008).

Na comparação entre Argentina e Brasil, o *turnover* governamental, associado umbilicalmente ao papel que cada Estado-Nação desempenha na conformação da política pública de banda larga, demonstrou-se fator explicativo irrefutável e incisivamente ligado ao resultado obtido naquela e nesta nação (LADMAN, 2008; BRASIL, 2010; ARGENTINA, 2010).

Enquanto o Brasil sofreu um processo de *turnover* movimentado, ainda que os Presidentes da Nação (Lula e Dilma) sejam oriundos do mesmo agrupamento político, a Argentina praticamente não sofreu qualquer mudança em nenhum dos níveis do Executivo Federal (nem no primeiro e nem no segundo escalão), desde a ascensão de Néstor Kirchner até a vitória e permanência no cargo de Cristina Kirchner, sendo ambos do mesmo agrupamento político, casados por muitas décadas, e pactuantes de uma mesma agenda para a Argentina.

Contudo, é indelével o destaque de que a política de banda larga argentina (nominada de Plano Argentina Conectada) nasceu e findou na Gestão Cristina Kirchner, não havendo uma transição de governo ao longo do desenho e implementação da política, como no caso brasileiro, em que o Presidente Lula desenhou a política em seu Governo, ao passo que a Presidenta Dilma Rousseff participou modestamente do desenho da política – como Ministra Chefe da Casa Civil do Governo Lula, sendo que a mesma se encontrava, também, em franca campanha presidencial – e ficou responsável pela posterior implementação, onde alterações significativas ocorreram, demonstrando que um *turnover* vivenciado por um mesmo partido político (Partido dos Trabalhadores) não é garantia de que mudanças estruturais não possam

ocorrer numa política pública (como por vezes é imaginado, por parte da opinião pública, ao cunhar perspectivas não fundadas de continuidade governamental) (KINGDON, 2014; MARIANO, 2019).

O autor Rodrigo Augusto Prando (2016), Licenciado, Mestre e Doutor em Sociologia, produziu um artigo emblemático sobre o perfil dos Presidentes Lula e Dilma (além do presidente Fernando Henrique Cardoso), intitulado: Políticas e Estilos de Liderança – FHC, Lula e Dilma, em que muitos destaques são feitos sobre a maneira como Lula e Dilma conduzem agendas governamentais por meio de suas capacidades políticas.

Enquanto Luiz Inácio Lula da Silva é apresentado como uma figura política muito hábil e capacitada na administração de conflitos, tendo desenvolvido suas competências ao longo de anos como Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC Paulista e como deputado federal do legislativo brasileiro, além de suas históricas corridas ao Governo do Estado de São Paulo e a Presidência da República Federativa do Brasil – derrotado em 1989, 1994 e 1998, e vitorioso em 2002 e 2006; Dilma Rousseff é apresentada como uma figura política construída, com perfil extremamente gerencial, sem qualquer interesse ou habilidade nas negociações políticas menores ou cotidianas, não dispendo de uma atuação partidária intimamente ligada a história do Partido dos Trabalhadores (onde se filiou apenas em 2002, tendo antes atuado no PDT) e escolhida, como candidata à Presidência, por conta dos acontecimentos que acometeram o Governo Lula ao longo do escândalo do “mensalão”, em que o homem número dois do Partido, José Dirceu, teve a imagem pública dilacerada por acusações de corrupção, que devastaram não só o ex-Ministro Dirceu, mas a mais alta cúpula do PT, legando à Dilma Rousseff certo protagonismo, por sua sobrevivência incólume a escândalos de qualquer natureza (PRANDO, 2016; MARIANO, 2019).

O Brasil, naquele momento, clamava por um governante com perfil gerencial, dissociado de qualquer escândalo de corrupção e habilidoso na condução administrativa da estrutura estatal, trazendo Dilma Rousseff para o centro de uma arena pública de disputa e de oportunidade de permanência do PT à frente da gestão nacional, ainda que a Presidenta tivesse características muito dispares de seu padrinho político, o então Presidente Lula (PRANDO, 2016; MARIANO, 2019).

Essa análise do perfil de ambos os estadistas brasileiros contribui para a constatação de que o jogo político conduzido por Luiz Inácio Lula da Silva, de maior participação estatal na política de banda larga brasileira, de inserção de nomes de sua confiança na linha de frente para construção do Programa Nacional de Banda Larga e da habilidosa maneira que o então

Presidente Lula dispunha para neutralizar adversários políticos e confirmar suas perspectivas na arena pública, divergem diametralmente das capacidades políticas da sucessora, menos habilidosa nas estratégias de persuasão e mais resignada, buscando sempre a execução dos projetos a partir de métricas bastante técnicas e administrativas (o que explica porque, em certo nível, Dilma Rousseff foi criticada por Rogério Santana, ao considerar que a entrada das empresas privadas no espaço delimitado para a Telebrás eram de inteira responsabilidade de seu Governo, pois não haviam sido planejadas, desta forma, por seu antecessor) (VIO MUNDO, 2013; PRANDO, 2016; MARIANO, 2019).

Nesse contraste, entre a atuação do Estado Argentino e do Estado Brasileiro na condução da política de banda larga de cada país, é patente que o *turnover* governamental, tão explorado por Kingdon (2014) e transformado em fator explicativo por meio do uso do MSSD, permite constatar, ao final da análise, que o Brasil: sem o cumprimento do orçamento destinado ao Programa Nacional de Banda Larga; cooptado, no primeiro ano de implementação, pelos interesses de Mercado e; sem uma figura política habilidosa que resistisse as investidas das grandes operadoras de telecomunicações... logrou resultados diferentes do Plano Argentina Conectada, que cumpriu seu orçamento em totalidade (com superávit de mais de dois bilhões de pesos, em relação ao planejado); atuou insistentemente com sua empresa pública, a Arsat, na condução dos projetos centrais e adjacentes e; foi liderado pela Presidenta Cristina Kirchner e por funcionários de confiança de seu Governo (que já haviam atuado no Governo de seu antecessor, Néstor Kirchner)... demonstrando como a força da mudança governamental pode impactar uma política pública mesmo quando o Estado é conduzido, ao longo de anos, por um mesmo agrupamento político-partidário – como no caso do Partido dos Trabalhadores, no Brasil (ARGENTINA, 2010; BRASIL, 2010; VIO MUNDO, 2013; PRANDO, 2016; CUNHA, 2012; BALADRON, 2019; MARIANO, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desta Pesquisa era o de comparar a agenda decisória das políticas de banda larga da Argentina e do Brasil, por meio do Plano Argentina Conectada e do Programa Nacional de Banda Larga Brasil Conectado, ambos lançados em 2010, posicionando uma lente analítica idiossincrática sobre o papel desempenhado pelos Estados-Nações na condução de políticas públicas setoriais, como as de telecomunicações.

Os três primeiros capítulos do Trabalho situam a Pesquisa metodologicamente e epistemologicamente, traçando os basilares para a etapa analítica, problematizando a condição dos Estados Latino-americanos, a partir de suas relações de dependência com o hegemon econômico e de suas soberanias estruturalmente fracas, e analisando os pressupostos conceituais que conformaram a Internet do século XXI, a partir de uma análise sociotécnica da Arpanet (que embora historicamente condicionada, é embrião das tomadas de decisão técnicas e políticas da Internet, não podendo ser, portanto, desconsiderada).

O Brasil e a Argentina, como Estados-Nações dependentes e superexplorados, não tendo participado da conformação da Internet (já que ela foi criada nos Estados Unidos e se espalhou para outros países líderes da inovação tecnológica, até alcançar a periferia do Capitalismo) e não dispondo de autonomia tecnológica, detém, como opção para a construção de políticas públicas, condições desiguais em relação a outros países que adotaram as mesmas políticas, no mesmo período.

O Argentina Conectada (2010) problematiza o aspecto da ausência de autonomia tecnológica ao destacar que mesmo que muitos países latino-americanos tenham optado pela construção de *backbones* de fibra óptica para uma maior capilarização de suas redes informacionais (como a própria Argentina e o Brasil), o subcontinente não dispõe de qualquer empresa que fabrique equipamentos de fibra cem por cento nacionais.

Essa constatação da Argentina se colaciona a outras condições de dependência dos estados latino-americanos, que privatizaram boa parte de sua infraestrutura nacional de telecomunicações, ao longo das gestões neoliberais da década de 1990, na expectativa de uma promessa que não se cumpriria, de que as forças de Mercado teriam mais condições de capilarizar as redes e de atender as demandas do que os Estados, a partir de empresas públicas.

Em 2010, após quase 15 anos dos primeiros movimentos de privatização dos setores na Argentina e no Brasil, a política de banda larga dos dois países, centrada na atuação

pública e no uso de empresas estatais para enfrentar os dilemas da infloexclusão, tinham, por maior objetivo, colidir com os interesses de mercado oligopolistas, que dominavam a oferta no setor e concentravam investimentos em regiões urbanas e densamente povoadas, onde a clientela é maior em número e em poder econômico.

Os enfrentamentos, na Argentina e no Brasil, entre o Estado e o Mercado, na condução dessas políticas de banda larga, são análogos neste e naquele país, sendo que o humor nacional envolvido e construído ao longo do tempo apontam para uma ineficiência estatal na condução desse tipo de setor e na oferta de serviços, e os grupos de interesses ligados ao Mercado, que exercem grande influência nas agendas decisórias dos países latino-americanos, condenavam iniciativas dessa natureza, configurando um cenário político inicialmente desfavorável que foi, contudo, superado pelos gestores progressistas que lideravam as duas nações no período.

Outras tentativas, de intervenção, acabaram surtindo resultado no Brasil, mas não na Argentina. Enquanto o país castelhano, após inúmeros embates nos oito meses que precederam o lançamento do Plano Argentina Conectada, seguiu rigorosamente sua política de ação direta estatal, cumprindo seus empenhos orçamentários e avançando com a Arsat (empresa pública argentina) na construção e administração de uma rede de fibra óptica integralmente pública; o país lusófono, na emergência de atender as metas estabelecidas para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016, abriu espaço para a iniciativa privada, legando ao Programa Nacional de Banda Larga um ostracismo que receberia críticas até mesmo de agentes que participaram ativamente de sua condução (como do ex-Presidente da Telebrás da Gestão Luiz Inácio Lula da Silva, Rogério Santanna).

A diferença central, entre uma política de banda larga conduzida integralmente num mesmo Governo, da Presidenta Cristina Kirchner, em contraste a uma política de banda larga conduzida por um mesmo agrupamento político (Partido dos Trabalhadores), mas com alteração no ocupante do cargo máximo do Executivo Federal (de Luiz Inácio Lula da Silva para Dilma Rousseff) deflagram, ao final da Pesquisa, que o *turnover* governamental, preciosamente tratado por Kingdon (2014) como um mecanismo capaz de alterar, por completo, uma agenda governamental, pode assumir esse caráter radical de modificação ainda que a gestão de um país seja conduzida por integrantes de uma mesma sigla partidária, reforçando, também em alusão a Kingdon (2014), que o papel do Presidente de um país, em Repúblicas Presidencialistas, é medular no comando de uma política pública, mesmo as setoriais e técnicas, desde que o estadista opte em fazê-lo (ou em não fazê-lo).

Como potenciais propostas para outras pesquisas, o uso tanto do MSSD (*Most Similar Systems Design*) quanto do MDSD (*Most Different Systems Design*) de forma coadunada ao MSF (*Multiple Streams Framework*) para a comparação de políticas setoriais entre países, mostram-se ainda pouco adotados no Brasil, em especial nos estudos comparativos de políticas científicas e tecnológicas. Além disso, observar essas comparações a partir de uma perspectiva social construtivista, localizando os casos em seus contextos histórico-sociais, e nas relações estabelecidas entre nações, seja na interferência direta nas políticas públicas desenhadas em países periféricos, ou no clima competitivo estabelecido entre diferentes nações líderes nos processos industriais e, por isso, identificadas como hegemônicas econômico do Planeta, ampliam o campo de análise das políticas públicas setoriais, principalmente aquelas que adotam tecnologias como córtex de sua conformação.

Sob esse aspecto, muitas pesquisas comparativas entre agendas decisórias de diferentes nações da América Latina, e até mesmo de fora do subcontinente, poderiam ser realizadas, tendo em vista que além da Argentina e do Brasil, ao menos mais uma dúzia de países tenham políticas públicas de banda larga lançadas no mesmo período (com diferença de no máximo dois anos, em relação à Argentina e ao Brasil).

Na América Latina, o caso mais emblemático e que merece criteriosa análise é o do Chile (com um programa de banda larga lançado na mesma janela temporal da Argentina e do Brasil), seguido do México (que tem uma política de banda larga lançada sob a égide de um Governo Liberal, e com características de uma política simbólica).

Pelo mundo, Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Irlanda, Itália, Japão, Portugal e Singapura também lançaram políticas de investimento em infraestrutura de telecomunicações no mesmo período que Argentina e Brasil, com foco no atendimento das condições mínimas de inclusão digital – com diversas iniciativas na melhoria das redes ópticas e satelitais –, seguidas de programas voltados para a inclusão digital, com foco na instalação de telecentros, de redução fiscal para aquisição de equipamentos etc.

Nesse contexto e por fim, esta Pesquisa cumpre seu objetivo secular, de ofertar aos leitores do Campo das Políticas Públicas e do Campo da Ciência, Tecnologia e Sociedade, um arsenal metodológico comparativo das agendas decisórias, disponível para adoção nas mais variegadas nações, sem perder de vista as influências tecnopolíticas dispostas nos artefatos empregados como alternativas para a execução dessas políticas públicas – em alinhamento as

expectativas do Programa de Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e da linha de pesquisa Tecnologia e Desenvolvimento.

A partir de um recorte territorial preciso para o caso pretendido (de comparação das agendas decisórias das políticas de banda larga da Argentina e do Brasil), fazendo uso de teorias designadas para os Estados Latino-Americanos (em suas condições políticas de desenvolvimento territorial local superdependentes do eixo hegemônico global) e encarando as tecnologias de telecomunicações (especialmente as que disponibilizam recursos de banda larga) como tecnologias modificadoras do espaço social e geográfico, a análise comparada das agendas decisórias dos Planos Nacionais de Banda Larga dos dois países escrutinados provoca, no limite da investigação, reflexões sobre as condições para se alcançar qualquer nível de soberania por meio de contextos tecnológicos e políticos de extrema dependência.

REFERÊNCIAS

ABRAFIX descarta hipótese de caladão no sistema. UOL, São Paulo, 25 de nov. de 2009. Disponível em: <<https://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1299183-abrafixdescarta-hipotese-de-caladao-no-sistema>>. Acesso em: 03 de mar. de 2020.

ANATEL cria comissão para evitar “caladão”. Estadão, São Paulo, 26 de nov. de 2009. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,anatel-criacomissao-para-evitar-caladao,472301>>. Acesso em: 20 de abr. de 2020.

ANUNCIADAS as cidades-sede da Copa de 2014, começa o trabalho. Ministério do Turismo, Brasília, 02 de jun. de 2009. Disponível em: <[APÓS blecaute, um possível caladão no país. Correio do Brasil, Rio de Janeiro, 25 de nov. de 2009. Disponível em: <<https://arquivo.correiodobrasil.com.br/aposblecaute-um-possivel-caladao-no-pais/>> . Acesso em: 20 de abr. de 2020.](http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/4159-anunciadas-as-cidades-sede-da-copa-de-2014-comeca-o-trabalho.html#:~:text=Bras%C3%ADlia%20(02%2F06)%20%2D,S%C3%A3o%20Paulo%20foram%20as%20escolhidas.>http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/4159-anunciadas-as-cidades-sede-da-copa-de-2014-comeca-o-trabalho.html#:~:text=Bras%C3%ADlia%20(02%2F06)%20%2D,S%C3%A3o%20Paulo%20foram%20as%20escolhidas.>>. Acesso em: 12 de maio de 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

ARGENTINA. *Plan Nacional de Telecomunicaciones "Argentina Conectada"*. Buenos Aires, 2010. Disponível em: <https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_argentina_4014.pdf>. Acesso em: 08 de set. de 2019.

_____. Decreto nº 1552/2010, de 21 de outubro de 2010. *Créase el Plan Nacional de Telecomunicaciones "Argentina Conectada"*. Información Legislativa, Buenos Aires, 21 de out. de 2010. Disponível em <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174110/norma.htm>>. Acesso em: 15 de jun. de 2020.

ARIANE 5 conducts dual launch for Australia and Argentina. Nasa Space Flight, Online, 30 de set. de 2015. Disponível em: <<https://www.nasaspaceflight.com/2015/09/ariane-5-dual-launch-australia-argentina/>>. Acesso em: 10 de set. de 2020.

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: UNESP/Contraponto, 1996.

ARSAT *licita la provisión de shelters para su red de fibra óptica*. Telesemana, Buenos Aires, 16 de jan. de 2014. Disponível em: <<https://www.telesemana.com/blog/2014/01/16/arsat-licita-la-provision-de-shelters-para-su-red-de-fibra-optica/>>. Acesso em: 21 de jun. de 2020.

ARSAT. *Presupuesto 2011*. Buenos Aires, 2011. Disponível em: <<https://www.arsat.com.ar/presupuesto>>. Acesso em: 08 de set. de 2020.

_____. *Presupuesto 2012*. Buenos Aires, 2012. Disponível em: <<https://www.arsat.com.ar/presupuesto>>. Acesso em: 08 de set. de 2020.

_____. *Presupuesto 2013*. Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<https://www.arsat.com.ar/presupuesto>>. Acesso em: 08 de set. de 2020.

_____. *Presupuesto 2014*. Buenos Aires, 2014. Disponível em: <<https://www.arsat.com.ar/presupuesto>>. Acesso em: 08 de set. de 2020.

_____. *Presupuesto 2015*. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <<https://www.arsat.com.ar/presupuesto>>. Acesso em: 08 de set. de 2020.

_____. *Presupuesto 2016*. Buenos Aires, 2016. Disponível em: <<https://www.arsat.com.ar/presupuesto>>. Acesso em: 08 de set. de 2020.

BALADRON, Mariela. *El Plan Argentina Conectada: una política de Estado desde la infraestructura de comunicaciones*. Ciencia, Tecnología y Política, La Plata, ano 2, n. 2, p. 01-11, jan/jun. 2019. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/7370/6308>>. Acesso em: 10 de fev. de 2020.

BOLAÑO, C. R. S.; REIS, D. A. Banda larga, cultura e desenvolvimento. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 25, n. 2, p. 387-402, maio/ago. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/neco/v25n2/1980-5381-neco-25-02-00387.pdf>>. Acesso em: 20 de jan. de 2020.

BRAMAN, Sandra. *The Interpenetration of Technical and Legal Decision-Making for the Internet*. Information, Communication & Society, 2010.

_____. *The Framing Years: Policy Fundamentals in the Internet Design Process, 1969–1979*. The Information Society, 2011.

_____. *Internationalization of the Internet by design: The first decade*. Global Media and Communication, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 05 de out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 de abr. de 2020.

_____. Decreto nº 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 maio 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Decreto/D7175.htm>. Acesso em: 10 de mar. de 2020.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 14 de ago. de 2020.

_____. Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital. Documento base do Programa Nacional de Banda Larga. Brasília, 2010.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

_____. Um Plano Nacional para Banda Larga: O Brasil em Alta Velocidade. Brasília, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ªed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, ago. 2005, Caxambu: ANPOCS, 2005. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file>>. Acesso em: 30 de jan. de 2020.

CAMPINHO, J. A. R. *A privatização das telecomunicações na Argentina e suas consequências para os trabalhadores*. IV SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 2010, Londrina. Anais. Londrina: UEL, 2010.

CARLOS *Lisandro Salas, el funcionario bi-cargo que se ocupa de los puertos y las privatizadas*. El Cronista, Buenos Aires, 07 de ago. de 2005. Disponível em: <<https://www.cronista.com/impresageneral/Carlos-Lisandro-Salas-el-funcionario-bi-cargo-que-se-ocupa-de-los-puertos-y-las-privatizadas-20050808-0001.html>>. Acesso em: 21 de ago. de 2020.

CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CEBRIAN, J. L. *A Rede*. [S.l.]: Summus, 1999.

CERF, V. G. Research Pays Off. Science, Washington D.C., v. 271, n. 5254, p. 1343, mar. 1996.

CEZAR Alvarez aceita convite para dirigir Telebrás. Terra, São Paulo, 30 de maio de 2011a. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/cezar-alvarez-aceita-convitepara-dirigir-telebras/>>. Acesso em: 06 de abr. de 2020.

CHANG, H. *An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy*. In Ana Célia Castro, Leonardo Bularmaqui, Ha-Joon Chang. Institutions and the Role of the State, Edward Elgar, 2000.

CHEFE de Gabinete substitui Hélio Costa no Ministério das Comunicações. O Tempo, Contagem, 31 de mar. de 2010. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/chefe-de-gabinete-substitui-helio-costa-noministerio-das-comunicacoes-1.482471>>. Acesso em: 14 de mar. de 2020.

CHOLAKOV, V. Visions of Science in the Twentieth Century. In: SEGERSTRALE, Ullica. Beyond the Science Wars. Albany, NY.: State University of New York Press, 2002.

COMO a Copa do Mundo afetará a imagem global do Brasil. Época, Rio de Janeiro, 22 de jun. de 2014. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/vida/copa-do->

mundo2014/noticia/2014/06/como-bcopa-do-mundob-afetara-imagem-global-dobrasil.html>. Acesso em: 24 de abr. de 2020.

CUNHA, M. B. The Brazilian and the U.S. National Broadband Plan: A Comparative Review on Policies and Actions. The George Washington University Institute of Brazilian Issues. XXXI Minerva Program. Washington, Estados Unidos, 2012.

CRISTINA Fernández y Dilma Rousseff resaltaron las excelente relaciones entre Argentina y Brasil. Casa Rosana, Buenos Aires, 31 de jan. de 2011. Disponível em: <<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/23033-blank-45069888>>. Acesso em: 12 de ago. de 2020.

CUTCLIFFE, S. H. *Ideas, máquinas y valores: Los Estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

DESAFIOS do governo Dilma: inclusão digital. G1, São Paulo, 29 de dez. de 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/desafios-do-governo-dilma-inclusao-digital.html>>. Acesso em: 02 de set. de 2020.

EL AVANCE sobre las privatizadas / Tras el anuncio del Gobierno. Rechazan la estatización de Telecom. La Nación, Buenos Aires, 25 de jan. de 2010b. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/rechazan-la-estatizacion-de-telecom-nid1225604/>>. Acesso em: 03 de jul. de 2020.

EX-PRESIDENTE da Telebrás: Bernardo acabou com o PNBL. Viomundo, São Paulo, 07 de set. de 2013. Disponível em: <<https://www.viomundo.com.br/denuncias/rogeriosantanna.html>>. Acesso em: 18 de mar. de 2020.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12682/11084>. Acesso em: 22 de jan. de 2020.

FARIA, J. R. V.; FARIA, J. H. de. *A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado*. Administração Pública e Gestão Social, [S.l.], p. 140-147, jul. 2017. ISSN 2175-5787. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1331>>. Acesso em: 30 de nov. de 2019.

FIFA oficializa escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. G1, São Paulo, 30 de out. de 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL163351-9356,00-FIFA+OFICALIZA+ESCOLHA+DO+BRASIL+COMO+SEDE+DA+COPA+DO+MUNDO+DE+FUTEBOL+DE.html>. Acesso em: 14 de jan. de 2020.

FLICK, U. *Introdução à Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: ARTMED, [1998] 2009.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. Revista da Faculdade de Educação, São Paulo, v. 24, n.

21, p. 37-69, jan./jun. 1988. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfe/article/view/59613/62710>>. Acesso em: 28 de jan. de 2020.

GLOBO domina mercado e caminha para monopólio na exploração de TV a cabo. Folha de S.Paulo, São Paulo, 9 de abr. de 1995. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/4/09/brasil/32.html>>. Acesso em: 04 de mar. de 2020.

GONZÁLEZ, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. Brasília, v. 2, n. 1, p. 01-12, jan./jun. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/16160/14448>>. Acesso em: 12 de jan. de 2020.

GOVERNO estuda como oferecer acesso. Observatório da Imprensa, São Paulo, 25 de nov. de 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/educacao-e-cidadania/caderno-dacidadania/governo-estuda-como-oferecer-acesso/>>. Acesso em: 17 de mar. de 2020.

GOVERNO garante que reativação da Telebrás vai estimular competição no setor. Nossa Santa Catarina, Florianópolis, 07 de maio de 2010. Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/governo-garante-que-reativacao-da-telebrasvai-estimular-competicao-no-setor>>. Acesso em: 21 de jan. de 2020.

GOVERNO lança programa para levar internet via satélite a municípios sem conexão. Agência Brasil, Brasília, 12 de mar. de 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-03/governo-lanca-programa-para-levar-internet-satelite-municipios-sem-conexao>>. Acesso em: 15 de ago. de 2020.

HERWEG, N.; HUB, C.; & ZOHLNHOFFER, R. *Straightening the Three Streams: Theorising Extensions of the Multiple Streams Framework*. European Journal of Political Research, 2015.

HÉLIO Costa, o Ministro intocável das Organizações Globo. Intervezes, São Paulo, 12 de abr. de 2007. Disponível em: <<http://www.intervezes.org.br/direitoacomunicacao/?p=18168>>. Acesso em: 21 de abr. de 2020.

HOLT, R. T.; TURNER, J. E. *The Methodology of Comparative Research*. New York: Free Press, 1972.

HUGHES, T. P. La evolución de los grandes sistemas tecnológicos. In: THOMAS, Herman; BUSH, Alfonso. *Actos, actores y artefactos*. Buenos Aires, Bernal, 2008. p. 101-146.

INTERNATIONAL DATA CORPORATION – IDC. *Corporação Internacional de Dados – IDC*, 2020. Sobre a IDC. Disponível em: <<https://www.idc.com/about>>. Acesso em: 20 de mar. de 2020.

INTERNET móvel é insuficiente para atender Copa do Mundo de 2014, diz estudo. Uol, São Paulo, 26 de out. de 2010b. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultimas-noticias/redacao/2010/10/26/internet-movel-einsuficiente-para-atender-copa-do-mundo-de-2014-diz-estudo.jhtm>>. Acesso em: 17 de mar. de 2020.

JESSOP, B. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press, 2016.

_____. *O Estado, o poder, o Socialismo de Poulantzas como um clássico moderno*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, 2009.

JUSTIFICATIVA de autoridades para apagão de 2009 é a mesma do apagão de 1999. G1, São Paulo, 11 de nov. de 2009. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1375516-17814,00-JUSTIFICATIVA+DE+AUTORIDADES+PARA+APAGAO+DE+E+A+MESMA+DO+APAGAO+DE.html>>. Acesso em: 20 de abr. de 2020.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harlow: Pearson Education, [1984] 2014.

KLEINROCK, L. *An early history of the Internet*. IEEE Communications Magazine, 2010.

LACERDA, R. T. O., ENSSLIN, L., & ENSSLIN, S. R. *Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho*. Gestão & Produção, 2012.

LANDMAN, T. *Issues and Methods in Comparative Politics*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2008.

LAS ANDANZAS del secretario. Página 12, Buenos Aires, 11 de nov. de 2013. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/234002-65778-2013-11-20.html>>. Acesso em: 17 de mar. de 2020.

LEINER, B. M., CERF, V. G., CLARK, D. D., KAHN, R. E., KLEINROCK, L., LYNCH, D. C., POSTEL, J., ROBERTS, L. G., WOLFF, S. *Brief History of the Internet*. Internet Society, 1997.

LINS, B. E. *Privatização das Telecomunicações Brasileiras: Algumas Lições*. Cadernos Aslegis, v. 4, n. 10, p. 9-25, jan/abr, 2000.

LUKASIK, S. *Why the Arpanet Was Built*. IEEE Annals of the History of Computing, 2011.

LULA assina garantias à Copa 2014 e conta com iniciativa privada. G1, Rio de Janeiro, 15 de jun. de 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1565213-5601,00.html>> . Acesso em: 14 de jan. de 2020.

MATTOS, F. A. M.; CHAGAS, G. J. N. *Desafios para a inclusão digital no Brasil*. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 67-94, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/pci/v13n1/v13n1a06.pdf>>. Acesso em: 02 de fev. de 2020.

MARIANO, M. B. A. *A Relação entre perfil de Liderança Política e Governabilidade: Um Estudo do Caso dos ex-Presidentes dos Governos do PT*. Caderno Virtual, Brasília, v. 2, n. 43, jan./mar. 2019. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3454>>. Acesso em: 20 de out. de 2020.

MARINI, R. M. “*Dialética da dependência*”. Em: _____. *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, [1973] 2000.

MATOS FILHO, J. C., OLIVEIRA, C. W. *O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras*. (Texto para Discussão nº 422). Brasília: IPEA, 1996.

MCKENZIE, A. M. RFC 613 - *Network Connectivity: A Response to RFC 604*, 1974.

MILL, J. S. *A System of Logic Ratiocinative and Inductive*. New York: Harper & Brothers, Publishers, [1882] 2009.

MINISTROS detalham Plano de Banda Larga Nacional a Lula nesta quarta. UOL, São Paulo, 10 de fev. de 2010a. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultimasnoticias/redacao/2010/02/10/ministros-detalham-plano-de-banda-larga-nacional-alula-nesta-quarta.jhtm>>. Acesso em: 18 de mar. de 2020.

MINISTRO vê obstáculo para recriação da Telebrás. Folha de S.Paulo, São Paulo, 11 de mar. de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1103201008.htm>>. Acesso em: 25 de mar. de 2020.

MUCCIARONI, G. *The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique*. Polity, 1992.

NA ARGENTINA, Lula diz que Kirchner ajudou a construir a América Latina de hoje. O Globo, Rio de Janeiro, 29 de out. de 2010. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/na-argentina-lula-diz-que-kirchner-ajudou-construir-america-latina-de-hoje-2933544>>. Acesso em: 12 de mar. de 2020.

OLIVEIRA, F. *Os Direitos do Antivalor*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: report of the Secretary General*. 06 de set. De 2001. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/448375>>. Acesso em: 15 de dez. de 2019.

OSORIO, J. *O Estado no Centro da Mundialização: A sociedade civil e o tema do poder*. Tradução de Fernando Correa Prado. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

OSORIO, J. *Sistema mundial e formas de capitalismo. A teoria marxista de dependência revisitada*. Tradução de Diógenes Moura Breda. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 13, p. 494-539, 2016.

PAÍS precisa diminuir gargalos nos investimentos para evitar “caladão”, diz executivo. O Tempo, Contagem, 30 de nov. de 2009. Disponível em:

<<https://www.otempo.com.br/brasil/pais-precisa-diminuir-gargalos-nos-investimentos-para-evitar-caladiao-diz-executivo-1.530985>> . Acesso em: 11 de abr. de 2020.

PASTORIZA, F. A. *Privatização na indústria de telecomunicações: antecedentes e lições para o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1996.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social*. São Paulo: Editora FGV, 2005a. Disponível em: <https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: 19 de dez. de 2020.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Tréplica: Comparação Possível*. São Paulo: Editora FGV, 2005b. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a07.pdf>>. Acesso em: 19 de dez. de 2020.

PIQUEIRA, J. R. C.; OLIVEIRA, S. M. Engenharia de sistemas complexos. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 91, p. 249-255, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v31n91/0103-4014-ea31-91-0249.pdf>>. Acesso em: 14 de fev. de 2020.

POLANYI, K. *A grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

POULANTZAS, N. *O Estado, O Poder, O Socialismo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRANDO, R. A. *Política e Estilos de Liderança: FHC, Lula e Dilma*. UNIESP, São Paulo, 15 nov. 2016. Disponível em: <http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170411111056.pdf>. Acesso em: 21 de out. de 2020.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. *Logic of Comparative Social Inquiry*. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc., 1970.

RAGIN C.; ZARET, D. *Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies*. In: *Social Forces*. Oxford: Oxford University Press, [1983] 2013.

RENUNCIÓ *un hombre clave de De Vido y su lugar lo ocupará La Cámpora*. Infobae, Buenos Aires, 27 de mar. de 2013. Disponível em: <<https://www.infobae.com/2013/03/27/702956-renuncio-un-hombre-clave-de-vido-y-su-lugar-lo-ocupara-la-campora/>>. Acesso em: 07 de abr. de 2020.

REY, Mabel Thwaites; Castillo, J. E. *La Paradojal Euforia Privatizadora: Apuntes sobre la Reforma del Estado en la Argentina*. Salamanca: Revista USAL, 2009. Disponível em: <<https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2192>>. Acesso em: 19 de dez. de 2020.

ROGÉRIO Santanna é demitido da Telebrás. Terra, São Paulo, 31 de maio de 2011b. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/rogerio-santanna-e-demitidoda-telebras/>>. Acesso em: 06 de abr. de 2020.

SALAMA, P. *Argentine, Brésil, Mexique face à la crise internationale*. Revue Tiers Monde, n.197, 2009.

SENADO FEDERAL. Relatório de avaliação do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). 2014. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?t=157671>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

SERRA, J., CARDOSO, F. H. *As desventuras da dialética da dependência*. Estudos Cebrap, São Paulo, n. 23, p. 33-80, 1979.

SILVA, E. L. F. Análise Comparada das Políticas de Banda Larga do Brasil e dos Estados Unidos: Conformação da Agenda Decisória e o Papel da Universidade. 2020. 251 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

SILVEIRA, S. *Exclusão digital: a miséria na era da informação*. [S.l.]: Fundação Perseu Abramo, 2003.

TAVARES, M. C. Império, Território e Dinheiro. In José Luis Fiori. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Editora Vozes, 1999.

TELEBRÁS só chega ao consumidor em último caso, afirma presidente da estatal. Rede Brasil Atual, São Paulo, 25 de maio de 2010. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2010/05/telebras-so-chega-ao-consumidor-em-ultimo-caso-afirma-presidente-da-estatal/>>. Acesso em: 12 de jul. de 2020.

TELECOMUNICACIONES / *El plan se público en el Boletín Oficial. El Gobierno quiere que haya acceso a Internet en todo el país*. La Nación, Buenos Aires, 29 de out. de 2010a. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-quiere-que-haya-acceso-a-internet-en-todo-el-pais-nid1319602/>>. Acesso em: 11 de ago. de 2020.

TELECOMUNICACIONES. *El Estado tendrá su propia red de fibra óptica*. La Nación, Buenos Aires, 16 de out. de 2010c. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-estado-tendra-su-propia-red-de-fibra-optica-nid1315313/>>. Acesso em: 08 de ago. de 2020.

TEXAS INSTRUMENTS. Building a Wireless Infrastructure: The Critical Role of Backhaul. Texas Instruments Incorporated, ago. 2013. Disponível em: <https://www.ti.com/lit/wp/spry244/spry244.pdf?ts=1592991080895&ref_url=https%253A%252F%252Fwww.google.com%252F>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.

TRANSFORMAR o século 21 em século da América Latina. Carta Maior, Online, 31 de jan. de 2011. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/-Transformar-o-seculo-21-em-seculo-da-America-Latina-/6/16437>>. Acesso em: 15 de jun. de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Política Pública de Banda Larga. Brasília, p. 1- 72, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F0/E1/D9/94/04A1F6107AD96FE6F18818A8/Politica_publica_banda_larga.pdf>. Acesso em: 15 de mar. de 2020.

WINNER, L. *Do artifacts have politics?* In: Mackenzie, Donald & Wajcman, Judy. *The Social Shaping of Technology*. Tradução de Fernando Manso. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1986.

WOLFF, S. *Analysis of Documents and Records*. In: FLICK, Uwe; KARDORFF, Ernst Von; STEINKE, Ines. *A Companion to Qualitative Research*. London: Sage, 2004.

ZAHARIADIS, N. *To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.