Para além da cidade digital

*Por **Fabio B. Josgrilberg**, Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social Universidade Metodista de São Paulo*

Data da publicação:

Março de 2009

A urgência de universalização do acesso à Internet está por trás de muitos projetos públicos municipais de provisão de Internet sem fio para a população. Pelo mundo afora, governos locais encaram o desafio de instalar redes metropolitanas de banda larga sem fio nutrindo a esperança de inclusão digital, de desenvolvimento econômico e até de uma nova possibilidade de participação política de seus cidadãos e cidadãs.

Os projetos, de uma maneira geral, misturam argumentos econômicos, debates sobre direitos humanos na chamada Sociedade do Conhecimento e estratégias de marketing político. Na sustentação dessas iniciativas, é possível encontrar as mais diversas parcerias entre o governo, o mercado e a sociedade civil organizada.

Seja como for, o motivo destas iniciativas parece ser inquestionável: universalizar a banda larga. Deixando de lado discursos medíocres que elegem as tecnologias de informação e de comunicação como tábua de salvação para problemas políticos e econômicos de outra natureza, parece-nos razoável a luta por esse direito à comunicação; um dentre tantos outros ignorados sistematicamente no atual período técnico. Afinal, como nos ensinou o velho mestre Milton Santos, a pobreza não é apenas um dado estatístico, mas também político. Portanto, o conceito de pobreza deve incorporar os objetivos que uma sociedade, a “Sociedade do Conhecimento” no caso, estabelece para si mesma.

Em meio aos avanços tecnológicos, a promessa de uma “cidade digital”, cada vez com mais facilidade começa a aparecer nos discursos de candidatos e governantes. Contudo, se quisermos aprofundar o tema, o termo cidade digital já surge como alvo de polêmica. Uma cidade, seja de que tamanho for e independentemente de seu nível de evolução tecnológica, é constituída por diversos sistemas de técnicas. Por essa e outras razões, agrada-nos muito mais sonhar, por exemplo, com uma “cidade educadora” ou uma “cidade sustentável”, com ênfase nas relações humanas e não em objetos técnicos. Salvo melhor juízo, o “digital” se impõe ao discurso sobre cidade como uma espécie de “carta ao príncipe” que determina o poder de uma época. Com o passar dos anos, o termo “digital” — que caracteriza tantos processos e objetos atuais — tende a desaparecer por um simples motivo: o digital não será mais novidade.

Em hipótese alguma está em questão a necessidade de políticas e de projetos de universalização do acesso à Internet, com ou sem apoio do governo municipal. Por outro lado, não se trata de simples nuance teórica refletir, minimamente que seja, sobre o discurso deslumbrado que pode cercar a presença das tecnologias de informação e de comunicação no espaço urbano.

Para além do debate sobre a cidade sonhada, é sabido que a própria participação de governos locais na provisão de Internet sem fio é motivo de discórdia. Já são conhecidos os casos de cidades americanas que iniciaram e interromperam total ou parcialmente os seus projetos – Filadélfia, São Francisco, Chicago, entre outras. Os argumentos recorrentes incluem a possibilidade de inibir o desenvolvimento do mercado local de telecomunicações, o risco de investimento público em uma área fora da competência técnica da maioria das prefeituras, além da possível inviabilidade financeiro do projeto em longo prazo; ou seja, a pergunta básica é: quem paga a conta de uma infraestrutura de rede tão grande e com tantos usuários?

O problema da inibição da concorrência é óbvio. Se o governo municipal oferece Internet sem foi de graça, não há

justificativa que atraia investimento da iniciativa privada. Os desdobramentos decorrentes desse cenário são conhecidos, tais como a possível redução na criação de empregos no setor ou a demora na atualização tecnológica dos serviços que, em geral, é beneficiada pela concorrência entre empresas.

Diante dos possíveis limites do governo local, a terceirização de serviços pode ser uma solução. No entanto, antes de abraçar a ladainha sobre a falência ou a incompetência do Estado, cabe destacar que ideia de uma parceria com o setor privado em projetos municipais de oferta de Internet sem fio também merece discussão. As parcerias com a iniciativa privada carregam o risco de amarração do projeto a modelos tecnológicos e de gestão pouco flexíveis. Um contrato mal elaborado pode deixar os gestores públicos alheios ao desempenho da rede, a problemas encontrados e, é importante destacar, até a novas oportunidades tecnológicas e de desenvolvimento social. Seja como for, é sempre bom lembrar que a responsabilidade final em uma parceria público-privada sempre será do governo.

Em ambos os casos, com a iniciativa privada ou não, a lógica de compra existente na maioria dos órgãos públicos é outro elemento de risco para os governos municipais. Não é raro encontrar editais privilegiando a escolha de soluções mais baratas, mas que nem sempre são as melhores opções.

Já do ponto de vista tecnológico, as dificuldades começam pela restrição de freqüências disponíveis para as prefeituras, em geral reduzidas aos segmentos do espectro que não necessitam de licença para a distribuição da rede. Essas freqüências, conhecidas em alguns casos como “junk band” (banda do lixo), especialmente na faixa de 2.4 GHz, podem sofrer grande interferência de outros serviços e aparelhos.

Há que se reconhecer, porém, alguns movimentos da Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) no sentido de regulamentar a participação das prefeituras. Dentre vários esforços, é possível destacar a criação, em 2007, da licença do Serviço Limitado Privado (SLP) para prefeituras. Ao custo de R$ 400, a SLP exige algumas obrigações como a gratuidade do acesso, seu uso exclusivo para serviços da prefeitura, e dentro do território municipal. A opção à SLP é trabalhar em regime de mercado, quando uma empresa pública ou privada obtém uma licença de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) para oferecer os serviços.

Outra possibilidade discutida na Anatel é limpar a faixa de 450 MHz a 470 MHz, que seria liberada para o uso mais intenso em cidades pequenas e rurais. Além disso, na consulta pública 54, de 3 de novembro de 2008, a agência reguladora também já prevê a “destinação adicional das Subfaixas de Radiofreqüências de 3.400 MHz a 3.405 MHz e de 3.500 MHz a 3.505 MHz ao Serviço Limitado Privado (SLP), possibilitando dessa forma a exploração do serviço e o uso de sistemas com a finalidade de promover a inclusão digital, direta ou indiretamente por empresas públicas, vinculadas ao Governo Federal, Estadual ou Municipal”.

A pergunta fundamental é: tais licenças e reservas de espectro permitem, de fato, a atuação dos governos municipais de maneira dinâmica no combate à exclusão digital? Essa avaliação poderá ser feita nos próximos anos. De qualquer maneira, a intensidade do debate já é um bom sinal.

Ainda no que se refere às questões técnicas, o sonho do espaço urbano coberto por uma “nuvem digital”, com seus cidadãos e cidadãs tirando proveito das múltiplas possibilidades da comunicação móvel, é freado pelo custo das mídias (laptops, PDAs, celulares, etc). Some-se a isso as restrições dos equipamentos portáteis atuais na recepção de sinais, em geral limitados à freqüência de 2.4 Ghz. Em outras palavras, as opções tecnológicas disponíveis aos governos municipais ficam restritas às opções de recepção dos usuários que, em última instância, é definida pelas grandes empresas de hardware e telecomunicações.

Apesar de tantas restrições e dos riscos inerentes à entrada de governos locais na provisão de Internet sem fio, os gestores públicos podem e devem contribuir para projetos do gênero. Afinal, é preciso reconhecer que hoje a banda larga está onde o dinheiro está, ou seja, onde há mercado. Esse fato, por si só, justifica o investimento municipal em redes, sem fio ou não, de acesso público. Reza o bom senso que, onde o mercado não oferece as soluções necessárias, cabe ao governo, de alguma maneira, promover a criação desse mercado ou mesmo ser o provedor do serviço.

Quando o mercado falha em oferecer acesso universal à Internet, torna-se admissível incentivar os governos municipais a investirem em infraestrutura de Internet para a população. Não obstante as dificuldades e as dúvidas sobre a participação do governo local em projetos desse tipo, o que se exige hoje é maior reflexão sobre essa participação e não o seu impedimento. Portanto, as demais instâncias governamentais, poderes legislativos e órgãos reguladores devem facilitar essas empreitadas, sem se renderem ao discurso apocalíptico de uma ou outra

empresa incapaz de perceber que tais projetos podem até gerar novos negócios.

O importante é perceber que o perfil de cada município pode estimular a oferta de Internet sem fio com características diferentes. Em alguns casos, cabe a restrição no tempo de cada sessão; podem ser determinadas restrições de banda ou serviços; é possível exigir cadastramento na prefeitura e não abrir a rede para visitantes. Em outras situações, o acesso pode ser irrestrito. Em resumo, trata-se de uma decisão contingente que depende da situação socioeconômica do município e das possibilidades técnicas e de financiamento da rede a ser instalada.

A existência de restrições pode diferenciar os serviços oferecidos pelo governo local dos provedores privados. Essas variações tocam também na viabilidade financeira do projeto público, visto que as decisões sobre o acesso do usuário final terão um impacto direto no custo da infraestrutura necessária para a operação da rede. A pergunta principal é: a Internet pública sem fio tem uma função complementar a outras formas de acesso ou tem por objetivo ser a principal forma de acesso de toda a população?

É quase óbvio que, na maioria das cidades brasileiras, a meta seria a universalização da banda larga. No entanto, diante das conhecidas restrições orçamentárias, soluções intermediárias podem garantir o início do projeto. Aos poucos, a iniciativa ganha visibilidade e, conseqüentemente, aumenta a sua chance de atrair novos recursos dentro do orçamento público e até algum apoio de infraestrutura ou financeiro, de origem privada. Em um projeto menor, mais restrito, tem-se a chance de compreender melhor a presença da rede sem fio no espaço urbano e sua utilidade para a população antes de se fazer grandes investimentos. A própria possibilidade de integração da provisão pública e privada de Internet sem fio pode ser analisada mais detidamente a partir de situações reais.

Em muitos casos, dependendo das características socioeconômicas do município, ou mesmo de regiões dentro da cidade, não há como escapar dos modelos em que o setor público assume os custos de implantação e de operação da rede. A variação mais comum desse modelo envolve contratação de serviços técnicos privados e até mesmo do link de Internet quando não é possível fazer acordos diretos com órgãos estatais ou federais. Há outros arranjos possíveis em que o governo facilita, por meio de diferentes acordos, a utilização privada de vias e de edifícios públicos, deixando a gestão para empresas contratadas.

Entre esses modelos, há variações interessantes – como a possibilidade de o governo local investir na distribuição da rede e de realizar parcerias para a operação da última milha com as devidas contrapartidas contratadas.

Vale lembrar que, se por um lado, as parcerias dos governos locais (seja qual for o papel da municipalidade) com empresas privadas podem ser necessárias, por outro, são também motivos de calorosos debates. Dentre os possíveis benefícios destas parcerias, há a possibilidade de maior eficiência em um setor que, em geral, não é especialidade do governo. Outro fator relevante é o favorecimento da inovação tecnológica graças ao estímulo à concorrência privada. Entretanto, se não forem tomados alguns cuidados importantes, a entrada de empresas no ambiente governamental pode colocar em risco os valores públicos que devem ser preservados por todos – como, por exemplo, o atendimento às camadas mais pobres da população.

A criação de comitês locais com representantes de diversos segmentos, de caráter executivo ou consultivo, que supervisionem ou avaliem a participação dos vários atores, é uma maneira de tentar manter o equilíbrio entre as ações privadas, as públicas e as da sociedade civil organizada. A gestão participativa, no caso, teria por objetivo garantir a transparência em processos licitatórios ou de seleção de gestores, verificar o cumprimento de contratos, analisar decisões que possam afetar a criação de novos mercados locais, direcionar os esforços para o atendimento de áreas mais carentes e zelar pela boa gestão do projeto como um todo.

Por fim, gostaríamos apenas de reforçar que a decisão sobre a entrada ou não dos governos municipais na provisão de Internet, com ou sem fio,é contingente. Não há respostas fáceis. Há formas criativas de contar com a municipalidade ou com outras esferas de governo na universalização da banda larga. Deve-se sempre favorecer a competição entre modelos de gestão e tecnológicos para buscar o melhor mix de soluções, wireless ou não, de acordo com as necessidades locais. No entanto, é preciso evitar a sobredeterminação da visão tecnológica em favor de uma compreensão mais abrangente da cidade sonhada. Sempre que possível, os editais públicos, com vistas ao desenvolvimento ou à operação de redes, devem estar atrelados a projetos claros de serviços, saúde, vigilância, educação, preservação ambiental, mobilidade, governo eletrônico – para citar alguns exemplos.

Categoria:

- poliTICs 3