

RESULTADOS DO PROGRAMA BANDA LARGA NAS ESCOLAS

Instituto de Tecnologia &
Sociedade do Rio (ITS Rio)

Novembro 2015



**INTERNET
NA ESCOLA**

O PBLE - Programa Banda Larga nas Escolas foi implementado em 2008 com o objetivo de conectar todas as escolas públicas urbanas brasileiras até 2010. Desde então, mais de 60 mil escolas foram conectadas, mas há importantes lacunas na implementação do programa:

- De acordo com os dados da Anatel - Agência Nacional de Telecomunicações e do FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, mais de cinco mil escolas que deviam ter sido conectadas seguem sem acesso à Internet, em função da ausência de infraestrutura das operadoras prestadoras do serviço e pelas dificuldades em solucionar eventuais problemas de infraestrutura interna às escolas para proceder a conexão.
- A velocidade entregue às escolas é insuficiente para uso pedagógico. Na maioria das escolas, não supera 2 Mbps para download.
- A revisão das velocidades, prevista para acontecer semestralmente pela norma que rege o programa, nunca foi feita.
- Não há efetivo processo de fiscalização. Dados sobre a qualidade de serviço não são coletados e publicados, e sanções não são impostas pelo descumprimento das obrigações.

Por esses motivos, não se pode dizer que o PBLE cumpriu sua missão.

A política nacional para escolas públicas rurais funciona por meio de obrigações às operadoras de telefonia móvel. O programa tinha a meta de conectar 100% das escolas rurais com 256 kbps até 2015. Porém, em 2015, apenas 5.733 (20,85%) das escolas a serem beneficiadas pela iniciativa tinham sido conectadas, enquanto 21.767 ainda aguardavam a conexão. De forma parecida ao PBLE, não há fiscalização da velocidade entregue às escolas por meio desta iniciativa.

É urgente a reformulação das políticas nacionais para garantir internet de qualidade para todos os alunos brasileiros.

1) O PROGRAMA

Como reconhecimento à centralidade da internet para o desenvolvimento da Educação, a partir de 2008 a conectividade das escolas brasileiras passou a ser objeto de política pública específica, por meio do Decreto Presidencial 6.424/08¹, que acarretou na troca de obrigações por parte das concessionárias de STFC - Serviço de Telefonia Fixa Comutada (telefonia fixa), que passaram a implementar a “infraestrutura de rede de suporte do STFC para conexão em banda larga” – intitulada backhaul – em vez de fornecerem postos de serviços de telecomunicações (PSTs) aos municípios.

No mesmo movimento regulatório, a Anatel expediu, para as mesmas empresas, novo Termo de Autorização para Exploração do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM)², o serviço de acesso à internet. O termo impôs às operadoras a obrigação de conectar todas as escolas públicas urbanas nas respectivas áreas de atuação – ensinos Fundamental e Médio, além das entidades ligadas à formação de professores vinculadas a todos os entes da federação – com manutenção dos serviços sem ônus até o ano de 2025, determinando também parâmetros de qualidade e universalidade em âmbito nacional para a conexão das escolas públicas urbanas brasileiras. Da combinação destes instrumentos normativos nasceu o PBLE - Programa Banda Larga nas Escolas.

Com as obrigações impostas às operadoras no Termo Aditivo, a partir de 31 de dezembro de 2010 todas as escolas elegíveis deveriam estar conectadas com velocidade igual ou superior a dois megabits por segundo (Mbps) para download e pelo menos um quarto dessa velocidade para upload. A velocidade deveria, ainda, ser revista semestralmente, de forma a assegurar a oferta de velocidade equivalente à melhor oferta comercialmente oferecida ao público em geral na área de atendimento em que a escola se localiza. A cada três anos, Anatel e operadoras deveriam realizar atualização nas especificações das conexões, “em função da evolução tecnológica e da necessidade das escolas”³.

Nesse contexto, à Anatel, além das atribuições impostas pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97)⁴ no que se refere à fiscalização e aplicação de sanções aos prestadores de serviço de telecomunicações no regime privado⁵ (como é o caso da banda larga), foram delegadas obrigações objetivas de *compliance* em relação ao PBLE, a partir do acompanhamento de indicadores e níveis de serviço, e da atuação direta de seus agentes de fiscalização, nos termos do item 1.2. do Termo Aditivo Nº 001/2008/SPV-ANATEL que acrescenta os itens 15.1, 15.2 e 15.5 ao Termo de Autorização PVST/SPV no 095/2006-Anatel⁶.

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6424.htm

² Termo Aditivo Nº 001/2008/SPV-ANATEL

³ Item 28, Anexo I do Termo Aditivo Nº 001/2008/SVP-ANATEL, no caso do contrato celebrado com a operadora Oi.

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9472.htm

⁵ LGT, Art. 19: “À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente:” XI: “Expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções”

⁶ Termo Aditivo Nº 001/2008/SVP-ANATEL, 15.5: “Sem prejuízo do disposto no Capítulo XI deste Termo de Autorização, a fiscalização do cumprimento das obrigações inerentes à prestação de serviços prevista no inciso VI do item 6.15, no Capítulo XV deste Termo de Autorização e no Termo Aditivo será realizada das seguintes formas:” 15.5.1: “Acompanhamento de indicadores e níveis de serviço” e 15.5.2: “Atuação direta da Anatel e de seus agentes de fiscalização”.

2) RESULTADO DO PBLE

O caráter universal pretendido pelo Programa Banda Larga nas Escolas, contudo, não foi atingido, quase cinco anos após a meta estabelecida para conexão de todas as escolas públicas urbanas do país, expirada em 2010.

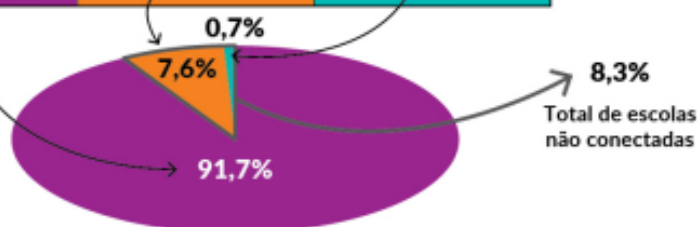
Dados fornecidos pela Anatel⁷ – a partir de base de dados atualizada em agosto de 2015 – apontam 69.233 escolas elegíveis, sendo que 5.736 ainda não haviam sido sequer conectadas. Destas, 5.244 escolas já teriam sido visitadas pelas operadoras, que não realizaram a instalação, alegadamente, em função da limitação técnica de responsabilidade da escola. No entanto, outras 492 escolas ainda não foram conectadas por ausência de infraestrutura das operadoras. A quantidade de escolas conectadas e não conectadas, seja por falta de infraestrutura da escola ou por falta de infraestrutura da prestadora, constam da tabela abaixo:

PROGRAMA BANDA LARGA NAS ESCOLAS - AGOSTO | 2015

Prestadora	Escolas Conectadas	Não conectadas por falta de infraestrutura da Escola	Não conectadas por falta de infraestrutura da Prestadora	Total
OI	52.314	4.595	492	57.401
Telefônica	10.021	641	0	10.662
Sercomtel	156	0	0	156
Algar	1.006	8	0	1.014
Total	63.497	5.244	492	69.233

Percentual de escolas conectadas e não conectadas

Fonte: ANATEL



Dados apurados pelo FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁸, também a partir do Sistema de Coleta de Informações da Anatel⁹ apontam 4.279 escolas com atendimento suspenso após visita técnica realizada pelas operadoras, por problemas na infraestrutura da escola.

A diferença nos números apresentados pela Anatel e pelo FNDE em relação às escolas ainda não atendidas por problemas de estrutura das instituições é de aproximadamente mil instituições, não havendo como precisar se a diferença dos números indica que escolas já realizaram os procedimentos necessários para a instalação da rede e seguem sem

⁷ Dados fornecidos pela Anatel em 5 de outubro de 2015, por meio da Lei de Acesso à Informação, com base em relatório extraído do Sistema de Coleta de Informações, com dados de agosto de 2015

⁸ Dados apresentados em Ofício Circular N° 02/2015/DIRTE/FNDE/MEC, de 27 de maio de 2015, enviado aos secretários estaduais e municipais de educação.

⁹ Disponível para o público em www.anatel.gov.br

atendimento, se revela variação temporal do número de escolas, ou outras variáveis isoladas ou compostas. De toda forma, o uso de dados tão divergentes é preocupante, e pode indicar certo grau de descontrole da política pública.

Segundo o mesmo levantamento do FNDE, foram identificadas 4.811 escolas com velocidades menores que 2 Mbps ou com velocidades abaixo da média da melhor oferta, conforme determinação das normas que regem o PBLE¹⁰. Foi traçado, então, o seguinte cenário, com as velocidades atuais e as novas obrigações das operadoras, por unidade da federação, sendo que o prazo máximo para que as operadoras realizassem o upgrade expirou em 31 de agosto de 2015.

ESCOLAS COM VELOCIDADES DEFASADAS POR UF

Cenário atual

Estado	AC	AL	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	TO	Total
1 MB		2	4	1	1				1	3		1	1		4	3	3	1		1		3	2			27
2 MB	46	50		343	278	36	177	444	115	536	172	142	61	63	175	76	551	376	75	87	17	419	275	49	152	4719
4 MB																	1									1
5 MB				5	7	2	1		4	2					2			28	1			12				64
Total Geral	46	52	4	349	279	43	179	445	116	543	174	143	62	63	181	79	555	405	76	88	17	434	277	49	152	4811

Nova obrigação

Estado	AC	AL	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	TO	Total
2 MB		2		1	1				1	3		1	1		4	3	3	1		1		3	2			27
5 MB	46	50	4	343	277	36	175	444	115	534	172	142	60	63	167	76	552	361	74	87	17	419	275	49	152	4690
10 MB				5	1	7	4	1		6	2		1	10				43	2			12				94
Total Geral	46	52	4	349	279	43	179	445	116	543	174	143	62	63	181	79	555	405	76	88	17	434	277	49	152	4811

Fonte: ANATEL / FNDE

2.1) DECORRÊNCIAS DA IMPLEMENTAÇÃO PARCIAL DO PBLE

Como a principal quantidade de escolas conectadas pelo PBLE são escolas urbanas, revemos abaixo alguns dos desafios enfrentados pelo programa, sobre esse grupo de escolas. Importante lembrar, contudo, que os desafios são semelhantes para escolas rurais, e em certo ponto ainda mais urgentes.

Os prejuízos decorrentes da não implementação integral do PBLE são relevantes e possuem grande impacto, em especial no que se refere aos princípios da universalidade e aos parâmetros de qualidade previstos nos termos aditivos celebrados entre Anatel e operadoras.

¹⁰ Item 19, Anexo I do Termo Aditivo N° 001/2008/SVP-ANATEL, no caso do contrato celebrado com a Oi.

2.1.1) VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

No caso das escolas ainda não conectadas, há grave violação do princípio da universalidade, cujo efeito prático é o oposto do idealizado pelo programa – a superação das desigualdades no setor Educacional –, aprofundando as disparidades hoje existentes.

As escolas cujos problemas para conexão se encontram na própria instituição de ensino, como se pode deduzir, também são as mais precisam de instrumentos para seu desenvolvimento, porém acabam não colhendo os resultados da política pública formulada, em função de sua implementação somente parcial. Estas escolas precisam ser apoiadas exatamente em função de sua fragilidade, não esquecidas.

2.1.2) VIOLAÇÃO DOS PARÂMETROS DE QUALIDADE

A manutenção da defasagem das velocidades viola os parâmetros de qualidade estabelecidos e idealizados para que as escolas usufruam dos benefícios dos avanços tecnológicos e dos investimentos já realizados pelas prestadoras. Parte substancial destas escolas possui grande número de alunos e, no uso simultâneo de dispositivos conectados, “todo megabit conta” para o bom uso das tecnologias pelas escolas. Pela evidente necessidade de revisão periódica das velocidades, o Termo Aditivo de 2008 não só previu a revisão das velocidades a partir de parâmetros das ofertas comerciais, como também determinou a revisão das metas gerais (ou do piso de oferta) a cada três anos, o que não foi realizado¹¹. Duas revisões já deveriam ter sido feitas, em 2010¹² e 2013, e a não consumação das mesmas tem forte impacto negativo na implementação da política, pois tende a manter milhares de escolas com conexões precárias e pouco efetivas para o uso pedagógico das tecnologias.

¹¹ Item 28, Anexo I, Termo Aditivo N° 001/2008/SPV-ANATEL, celebrado com a Oi

¹² Conforme item 29, Anexo I, do Termo Aditivo N° 001/2008/SPV-ANATEL, celebrado com a Oi, que determina que a primeira revisão das especificações da conexão deveria ocorrer até 30 de junho de 2010