



# *revista Eptic*

**REVISTA ELETRÔNICA INTERNACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA DA  
INFORMAÇÃO, DA COMUNICAÇÃO E DA CULTURA**

**Dossiê Temático**

**TRES DÉCADAS DE REFORMA DE LAS TELECOMUNICACIONES, EL  
NUEVO SISTEMA GLOBAL DE COMUNICACIONES: CONVERGENCIA,  
INTERNET Y PLATAFORMAS**

Vol. 25, n. 3, set.-dez., 2023  
ISSN: 1518-2487

**Revista quadrimestral vinculada ao Observatório de Economia e Comunicação (OBSCOM) e ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe**

**OBSCOM - UFS**

**Coordenação**

Profa. Dra. Verlaine Aragão Santos  
Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO - UFS**

**Coordenação**

Profa. Dra. Raquel Marques Carriço Ferreira

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - UFS**

**Coordenação**

Profa. Dra. Denisia Araujo das Chagas

**REVISTA EPTIC**

**Diretor**

Prof. Dr. Cesar Siqueira Bolaño, Universidade Federal de Sergipe (UFS), Brasil

**Editora-chefe**

Profa. Dra. Helena Martins, Universidade Federal do Ceará (UFC), Brasil

**Editores Adjuntos**

Dr. Jonas Chagas Lucio Valente, pesquisador, Brasil  
Prof. Dr. Manoel Dourado Bastos, Universidade Estadual de Londrina (UEL), Brasil  
Prof. Dr. Rodrigo Moreno Marques, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

**Secretária Executiva**

Profa Dra Patricia Maurício, PUC-Rio, Brasil

**Projeto Gráfico**

Débora Gomes dos Santos e Ruy Sardinha

**Diagramação**

Yara Elizabeth Alves

**Conselho Editorial**

Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicso, FUNDAJ, Brasil  
Prof. Dr. Alain Rallet, Université Paris-Dauphine, França  
Prof. Dr. Alain Herscovici, UFES, Brasil  
Prof. Dr. Césaire Galvan, FUNDAJ, Brasil  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Delia Crovi Druetta, UNAM, México  
Prof. Dr. Dênis Moraes, UFF, Brasil  
Prof. Dr. Diego Portales, Universidade del Chile, Chile  
Prof. Dr. Dominique Leroy, Université Picardie, França  
Prof. Dr. Edgard Rebouças, UFP, Brasil  
Prof. Dr. Enrique Bustamante, UCM, Espanha  
Prof. Dr. Enrique Sánchez, Universidad de Guanajuato, México  
Prof. Dr. Francisco Rui Cádima, UNL, Portugal  
Prof. Dr. Francisco Sierra, Un. Sevilla, Espanha  
Prof. Dr. Gaëtan Tremblay, Université du Québec, Canadá  
Prof. Dr. Graham Murdock, Loughborough University, Reino Unido  
Prof. Dr. Giovandro Marcus Ferreira, UFES, Brasil  
Prof. Dr. Guillermo Mastrini, UBA, Argentina  
Prof. Dr. Helenice Carvalho, UNISINOS, Brasil  
Prof. Dr. Isabel Urioste, Université de Technologie de Compiègne, França  
Prof. Dr. Joseph Straubhaar, University of Texas, Estados Unidos  
Prof. Dr. Juan Carlos de Miguel, EUH, Espanha  
Prof. Dr. Luiz Guilherme Duarte, UPX, Estados Unidos  
Prof. Dr. Marcelo Kischinhevsky, UERJ, Brasil  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Márcia Regina Tosta Dias, UNIFESP, Brasil  
Prof. Dr. Marcial Murciano Martinez, UAB, Espanha  
Prof. Dr. Marcio Wohlers de Almeida, UNICAMP, Brasil  
Prof. Dr. Marcos Dantas, UFRJ, Brasil  
Prof. Dr. Nicholas Garham, University of Westminster, Reino Unido  
Prof. Dr. Othon Jambeiro, UFBA, Brasil  
Prof. Dr. Pedro Jorge Braumann, Instituto Politécnico de Lisboa, Portugal  
Prof. Dr. Peter Golding, Northumbria University, Reino Unido  
Prof. Dr. Philip Schlesinger, University of Glasgow, Reino Unido  
Prof. Dr. Pierre Fayard, Université de Poitiers-Accueil, França  
Prof. Dr. Ramón Zallo, Universidad Pais Vasco, Espanha  
Prof. Dr. Sergio Augusto Soares Mattos, UFBA, Brasil  
Prof. Dr. Sergio Capparelli, UFRGS, Brasil  
Prof. Dr. William Dias Braga, UFRJ, Brasil

**Coordenação do Dossiê Temático**

César Bolaño, Verlaine Santos e Enrique Quibrera Matienzo

**Autores desta edição**

Glícia Maria Pontes Bezerra, Samária Andrade, Delia Crovi Druetta, César Bolaño, Verlaine Santos, Enrique Quibrera Matienzo, Javier Esteinou Madrid, Mara Angelita Nestor Ferreira, Walter Shima, Júlio Grudzien Neto, Rodrigo Garcia Braz, Murilo César Ramos, Ana Beatriz Lemos, Fernando Oliveira Paulino, Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima

**SUMÁRIO**

**APRESENTAÇÃO DA REVISTA**

César Bolaño, Helena Martins

**5**

**ARTIGOS E ENSAIOS**

**A nova embalagem de um sistema transnacional: a internacionalização da publicidade brasileira nos últimos quarenta anos**

Glícia Maria Pontes Bezerra

**7**

**Quem tem medo das emoções?**

Samaria Andrade

**23**

**DOSSIÊ TEMÁTICO**

**Apresentação do Dossiê Temático "Quatro décadas de reforma das telecomunicações e a configuração do novo sistema global de comunicações: olhares desde Brasil e México"**

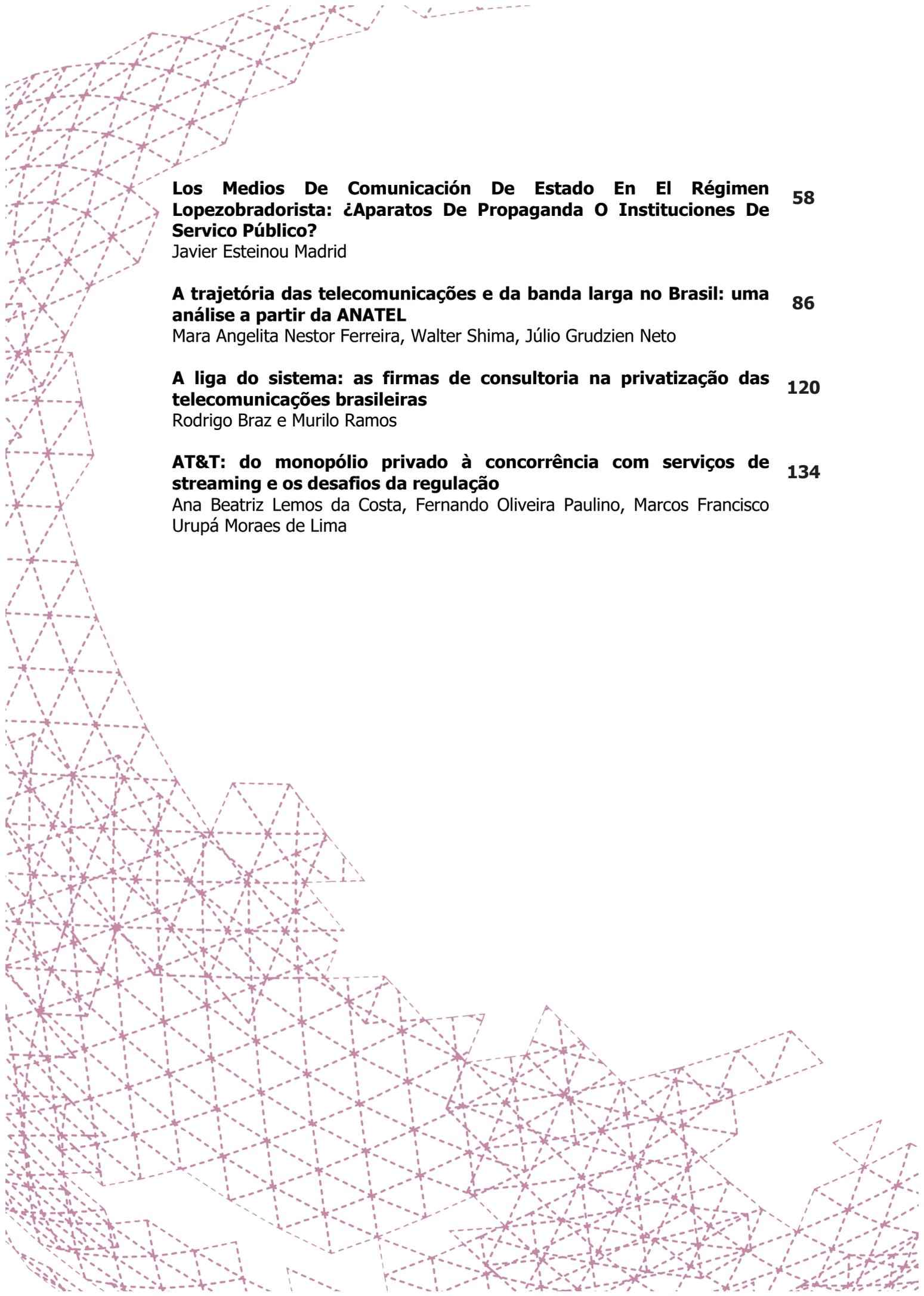
César Bolaño, Verlane Aragão Santos

**39**

**Lugares comunes: Televisión y Telecomunicación en México y Brasil**

Delia Covi, César Bolaño, Verlane Aragão Santos, Santiago Lima Carmona

**43**



**Los Medios De Comunicación De Estado En El Régimen Lopezobradorista: ¿Aparatos De Propaganda O Instituciones De Servicio Público?** 58

Javier Esteinou Madrid

**A trajetória das telecomunicações e da banda larga no Brasil: uma análise a partir da ANATEL** 86

Mara Angelita Nestor Ferreira, Walter Shima, Júlio Grudzien Neto

**A liga do sistema: as firmas de consultoria na privatização das telecomunicações brasileiras** 120

Rodrigo Braz e Murilo Ramos

**AT&T: do monopólio privado à concorrência com serviços de streaming e os desafios da regulação** 134

Ana Beatriz Lemos da Costa, Fernando Oliveira Paulino, Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima

## **Apresentação**

Há 40 anos, a quebra do monopólio estatal sobre as telecomunicações nos Estados Unidos, com o desmembramento da empresa AT&T, e a privatização da British Telecom, no Reino Unido, deflagraram uma mudança profunda nas telecomunicações e nas comunicações em geral. A partir de então, com vistas à ampliação da colonização da vida pelo capital e por pressão dos países do centro capitalista, houve a privatização dos sistemas de telecomunicações em diversos países. A América Latina, sob o jugo de governos neoliberais, tornou-se território para a atuação transnacional de operadoras europeias e mexicanas. México e Chile iniciaram o processo de abertura, que foi concretizado no Brasil, por sua vez, na segunda metade dos anos 1990. Com isso, recursos estratégicos fundamentais ao desenvolvimento das novas redes e tecnologias que dariam suporte à Internet passaram às mãos da iniciativa privada. Viabilizou-se, assim, ampla concentração de capital, com seus mais diversos efeitos.

Hoje, a compreensão desses processos de forma integrada é mais difundida, mas por muitos anos pairou sobre a privatização a ideia de eficácia e concorrência e, quanto à Internet, uma profunda descontextualização, como se seu desenvolvimento fosse efetivado a despeito das transformações do próprio capitalismo.

Não é forçoso apontar que o campo da Economia Política da Comunicação e das políticas de comunicação mantiveram, a todo momento, uma postura mais ponderada, distante das leituras deterministas. Os trabalhos de Schiller (1999), Ramos (2000) e Bolaño (2002) são exemplos disso. Parte desse campo, a Revista Eptic cumpriu o papel de acompanhar criticamente todo aquele movimento histórico, fomentando dossiês temáticos e acolhendo trabalhos fundamentais à compreensão deste tempo.

O número que lançamos agora consiste no último do ano de 2023, quando a revista completou 25 anos de existência. Ele apresenta um Dossiê Temático que resgata o debate sobre a mudança nas telecomunicações e suas consequências, o qual também expressa a colaboração entre pesquisadores e pesquisadoras do Brasil e do México, países que, por diferentes caminhos e sempre em diálogo, têm dado à Economia Política e ao campo da Comunicação, em geral, contribuições importantes.

Conjugamos, assim, tempos diversos. Há continuidade em relação à trajetória da revista e das perspectivas desenvolvidas em torno dela, mas também abertura para a atualização dos estudos. Nesse sentido, o dossiê aborda a mudança nas telecomunicações em uma perspectiva histórica, evidenciando tanto como foram vistas na virada para os anos 2000, a partir da republicação de um texto coletivo sobre o tema, quanto os desdobramentos delas. Avança, ainda, na discussão de outras batalhas também atuais em torno da comunicação, especialmente em torno da constituição de sistemas públicos e de sua relação com os governos.

A sessão Artigos e Ensaios é aberta com um texto que também desenvolve perspectiva histórica acerca das mudanças da publicidade. No artigo, intitulado "A nova embalagem de um sistema transnacional: a internacionalização da publicidade brasileira nos últimos quarenta anos", Glícia Pontes parte da revisão do clássico de Maria Arminda do Nascimento Arruda e aponta problemáticas contemporâneas para este que é um elemento central do sistema de comunicação em sua forma capitalista.

Mostrando também a abrangência dos temas afetos à EPC, há o texto de Samaria Andrade, que questiona: "Quem tem medo das emoções?". Em um tempo em que nossos sentimentos são manipulados a partir de tecnologias refinadas e em que a cultura, em geral, é objeto de ampla disputa, tal pergunta se mostra urgente. Acreditamos também que a libertação da subjetividade é parte da transformação criativa da política e da vida.

Tais questões apontam a importância da EPC e, como parte desta, da nossa revista. Não obstante, é fato que ainda nadamos contra a corrente, tanto em relação ao pensamento hegemônico no campo em que estamos inseridos quanto às normas que costumam o pensar contemporâneo a uma dinâmica produtivista. As dificuldades financeiras para a manutenção da revista, apoiada hoje exclusivamente pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe (Propec-UFS), expressam a desvalorização da produção editorial, o que seguidas vezes tem sido destacada por editores de todo o Brasil. Contraditoriamente, é a publicação de artigos, parte final daquele processo editorial, o que mais é valorizado nas avaliações pessoais e coletivas, nos termos atuais. O tempo do processo editorial, especialmente das avaliações, também tem se tornado mais alargado - ou, melhor, premido pelo excesso de tarefas ao qual todos e todas nós estamos submetidos. Tais circunstâncias levaram ao atraso desta edição e às mudanças gráficas que passamos a adotar a partir dela.

Essas dificuldades mostram, por outro lado, a necessidade do pensamento crítico e de enfrentarmos, juntos, uma lógica que ameaça fazer com que a produção científica perca seu sentido e lastro social. Como há 25 anos, seguimos animados e com vontade de contribuir com o desvelamento das engrenagens sistêmicas e dos caminhos possíveis de sua superação. O ano de 2024 será dedicado à reflexão sobre tal dialética. Em breve, lançaremos dossiês sobre movimentos sociais e comunicação e sobre os (des)caminhos da chamada inteligência artificial. Seguiremos ainda recebendo textos para a seção Artigos e Ensaios, que comporta as mais diversas pesquisas relacionadas à EPC.

Nosso desejo é que a Revista Eptic siga animando diálogos, estudos e intervenções.

Boa leitura.

**César Bolaño e Helena Martins, pela equipe editorial.**

**A nova embalagem de um sistema transnacional: a internacionalização da publicidade brasileira nos últimos quarenta anos**

**El nuevo embalaje de un sistema transnacional: la internacionalización de la publicidad brasileña en los últimos cuarenta años**

**The new packaging of a transnational system: the internationalization of the brazilian advertising sector in the last forty years**

**Glícia Maria Pontes Bezerra**

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (2015) com pós-doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2020). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2007), possui graduação em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará (2004). Docente da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: [gliciapontes@gmail.com](mailto:gliciapontes@gmail.com).

**Submetido em:** 02 maio 2023

**Aprovado em:** 29 jan. 2024



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

## Resumo

Para compreender a transnacionalização do capital no setor publicitário, esta pesquisa baseou-se na releitura do livro "A embalagem do sistema: a publicidade no capitalismo brasileiro" obra pioneira sobre publicidade, escrita por Maria Arminda Arruda (1979). Realizou-se ainda uma pesquisa documental com os jornais Meio & Mensagem publicados entre 1978-2018. O levantamento indicou que embora a publicidade brasileira já tenha nascido internacionalizada, muitas tensões e resistências ocorreram. Hoje, as empresas de ponta do setor compõem oligopólios comandados do centro econômico do sistema e são exigidas a cumprir parâmetros das matrizes ao passo que tentam manter a sintonia com as demandas locais.

**Palavras-Chave:** Publicidade; Internacionalização; Capitalismo.

## Resumen

Para comprender la transnacionalización del capital en el sector publicitario, esta investigación se basó en la relectura del libro "El embalaje del sistema: la publicidad en el capitalismo brasileño", una obra pionera sobre la publicidad, escrita por Maria Arminda Arruda (1979). También se realizó una investigación documental con los periódicos Meio & Mensagem publicados entre 1978-2018. La encuesta indicó que aunque la publicidad brasileña nació internacionalizada, ocurrieron muchas tensiones y resistencias. Hoy, las empresas líderes del sector forman oligopolios comandados desde el centro económico del sistema y están obligadas a cumplir con los parámetros de la matriz tratando de sintonizar con las demandas locales.

**Palabras clave:** Publicidad; Internacionalización; Capitalismo.

## Abstract

To understand the transnationalization of capital in the advertising sector, this research was based on the re-reading of the book "The packaging of the system: advertising in Brazilian capitalism", a pioneering work about advertising, written by Maria Arminda Arruda (1979). A documentary research was also carried out with the newspapers Meio & Mensagem published between 1978-2018. The survey indicated that although Brazilian advertising was born internationalized, many tensions and resistance occurred. Today, the sector's leading companies form oligopolies commanded from the economic center of the system and are required to comply with parameters of the headquarters while trying to keep in tune with local demands.

**Keywords:** Advertising; Internationalization; Capitalism.

## 1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar como o setor publicitário tem passado por significativas transformações nos últimos quarenta anos. O antes consolidado modelo de agência de publicidade que, inclusive através de legislação federal, era a instituição reconhecida como mediadora da veiculação de anúncios entre meios de comunicação e empresas anunciantes passou a ser questionado e ameaçado por novos tipos de corporações. Surgiram os estúdios de criação; as *house-agencies* voltaram a ser uma possibilidade; *startups* e agências digitais se somaram às plataformas on-line e redes sociais digitais, as quais, por vezes, ignoram as empresas antes mediadoras e passam a ter contato direto com os anunciantes, apresentando soluções de publicidade para clientes de vários portes. Tudo isso impõe desafios para a análise teórico-prática da publicidade dada a sua pluralidade de ações e frentes como Perez (2016) constatou ao definir o “ecossistema publicitário”.

A tradicional agência de publicidade dividida em departamentos e financiada a partir da veiculação de mídia passou a lidar com a diversificação do mercado, com a compra de mídia programática (SILVA, 2015) e robotizada e com o pensamento integrado de conceito das marcas, indo além da criação para anúncios — sua especialidade na década de 1970.

Como forma de sobreviver às intempéries num cenário de alta concorrência, o setor tem buscado diversificar suas atividades, aliar-se a grupos internacionais e a demais áreas relacionadas à publicidade, como o jornalismo, o entretenimento, o audiovisual e as tecnologias emergentes, aproximando-se do cenário analisado por Barreto (2018) ao definir a convergência audiovisual-telecomunicações-informática.

As agências de ponta — que desde a década de 1970 já iniciavam um processo de concentração — são, hoje, constituintes de monopólios de comunicação e oferecem serviços integrados com outras empresas nacionais e internacionais. Prova disso é que a expressão “mercado publicitário” foi deixada de lado, e esse setor passou a se definir e autodenominar-se como indústria da comunicação.

Há um movimento no centro econômico do país (São Paulo e Rio de Janeiro) de profunda internacionalização, acompanhando a globalização e transnacionalização do capital. Esse movimento, profundamente discutido por Barreto (2018, p. 91), ampliou a presença das empresas globais no país: “A mundialização do capital, a convergência e a financeirização aumentaram, gerando pressões também em nível setorial, como a ampliação da participação de transnacionais no mercado brasileiro, inicialmente a partir do setor de telefonia, como resultado da privatização”.

Esta pesquisa pretende compreender as continuidades e as alterações na relação entre o setor publicitário e os campos políticos e econômicos, destacando as transformações na internacionalização do setor e pontuando como as mudanças históricas apresentam novos desafios para o estudo da publicidade como um fenômeno cultural expressivo da sociedade contemporânea.

Para entender o desempenho da publicidade na constituição do capitalismo monopolista brasileiro, Arruda (2004) estudou a formação econômica do país e procurou apreender, entre outras nuances, como se dava o deslocamento de capitais do centro para os países periféricos (e vice-versa). A autora analisou a vinda das multinacionais, das suas agências e dos produtos industrializados como deflagradoras de uma nova fase na integração dependente do Brasil ao sistema econômico mundial.

Hoje, a internacionalização da publicidade atingiu um patamar que se explica a partir da transnacionalização e da financeirização do sistema capitalista e extrapola a mera instalação de empresas estrangeiras no país. Os contornos cada vez mais confusos nas fronteiras entre o nacional e o estrangeiro, característica acentuada pela mundialização do capital (Chesnais, 1996), fizeram-se sentir em várias áreas da sociabilidade, provocando resistências, tensões e

adesões.

Análises que deram proeminência aos aspectos criativos da publicidade e à sua dimensão simbólica muitas vezes não se aprofundaram nesse contexto de mudanças sistêmicas econômicas e direcionaram-se a uma abordagem específica e localizada de um fenômeno que urge ser compreendido como parte de um movimento mundial das corporações e suas mercadorias. Fundamental é buscarmos compreender a dupla articulação realizada pela publicidade (Piedras, 2009): ao mesmo tempo que é um fenômeno localizado, voltado para públicos específicos, que mobiliza agências, anunciantes e veículos, também ressoa e recebe influências das estruturas macrosociais, sendo parte do sistema ao mesmo tempo em que colabora para sua estruturação.

Ciente disso, esse artigo examina, mais especialmente, as transformações nas conexões entre o setor publicitário brasileiro e o mundial, partindo do ponto de vista econômico e chegando à reflexão acerca das significações culturais provocadas por essa interlocução. Para tanto, discutiremos no primeiro tópico de que forma este setor foi atravessado pelos processos de mundialização e financeirização, para depois discutirmos a convivência entre ações de adesão e de resistência à internacionalização da publicidade e, por fim, analisamos a participação e poderio das grandes *holdings* globais no cenário publicitário brasileiro.

## **2. Mundialização e financeirização: a circulação de mercadorias num mundo transnacional**

Por ora, nosso interesse está em evidenciar as transformações econômicas capitaneadas pelas grandes corporações para em seguida observar as implicações dessa nova ordem refletidas e fomentadas pelo setor publicitário. Nesse sentido, vale reforçar o quanto “o grau de interpenetração entre os capitais de diferentes nacionalidades aumentou” (Chesnais, 1996, p. 33) levando as empresas a direcionarem seus negócios para a era transnacional, em pavimentação desde a década de 1970 e em consolidação e aprofundamento a partir da década de 1990. Assim, a noção de lugar foi ressignificada pela ideia de “desterritorialização” protagonizada pelas empresas globais, não apenas como “um fenômeno econômico que esvazia de sua substância a nacionalidade econômica; ela tem impactos políticos e culturais” (Latouche, 1994, p. 103). Dessa mesma forma, Taschner (2009, p. 45) referiu-se à internacionalização dos mercados ressaltando a profundidade e as inúmeras dimensões da vida social afetadas: “econômica, financeira, política, cultural, de entretenimento e sociabilidade”. Essas mudanças adquirem imensa complexidade, frutos de um processo de convergência (Barreto, 2018) marcada pelas transformações nas comunicações como contextualizadas num cenário de mundialização e financeirização.

A aceleração nos fluxos de trocas entre países também foi engendrada pela financeirização, um “regime de acumulação com dominância da valorização financeira” (Chesnais, 1996) articulado com inovadoras possibilidades tecnológicas e de circulação das mercadorias globais: “O princípio número um é que todos os limites geográficos da acumulação do capital têm de ser ultrapassados” (Harvey, 2011, p. 128). Preceito e intenção de expansão já identificado por Marx – “É da natureza do capital mover-se para além de todas as barreiras espaciais” (Marx, 2011, p. 699) – e enfatizado por Harvey como um desejo das classes dominantes em conquistar o tempo, o espaço e a natureza (Harvey, 2011, p. 130).

As inovações tecnológicas e as integrações corporativas via redes de comunicação visam, pois, “reduzir as fricções” e superar todas as barreiras espaciais, comerciais e culturais que possam impedir ou obstaculizar a circulação capitalista. Isso não se apresenta como uma grande novidade, visto que a busca por um crescimento sem amarras foi o propósito fundante desse sistema, como indicou Immanuel Wallerstein (1998) ao analisar a reestruturação capitalista.

A acelerada mobilidade de capitais passou a ser a meta almejada pelas corporações que se

instalaram em países periféricos, em busca de mercado consumidor e mão de obra barata – tudo isso realizado com a mesma rapidez com que migravam seus interesses para outros territórios. As nações receptoras dessas empresas seguiram, como no período de industrialização, promovendo incentivos para que elas se instalassem, seja através da redução de impostos, seja pela flexibilização das leis trabalhistas. Isso ocorreu em países latino-americanos, nos quais, segundo Galeano (2010), a industrialização “se identifica cada vez menos com o progresso e com a libertação nacional”, ou seja, aproximou-se mais de uma ideia de colonização do que de soberania. Assim, além de alcançarem rentabilidade ao se deslocarem para a periferia do sistema, estas empresas globais legitimaram-se mundialmente como sinônimos de modernidade e progresso.

Tal constructo ideológico transferiu-se para a imagem das mercadorias, concebida pela publicidade e distribuída de forma estratégica e adaptada às diversas culturas. Ao discutir a formação de uma “cultura de consumo”, Slater (2002, p. 18-19) destacou a pretensão global dessa ordem e a viu como um “projeto universalizante da modernidade ocidental”, tendo, pois, sido “parte da própria construção do mundo moderno”. Isto posto, coube a esta cultura emergente a vinculação das práticas de consumo aos valores e promessas da modernidade: “liberdade pessoal, progresso econômico, dinamismo cívico e democracia política”. O princípio universalista desta cultura, embora não tenha se efetivado com o acesso de todos ao conjunto de bens oferecidos, baseou-se em apelos generalizantes, cabendo, pois, à publicidade e ao marketing “personalizar o impessoal” (Slater, 2002), ou seja, dar às mercadorias massivas um toque de exclusividade e individualidade.

Internacionalizados e integrados de forma desigual, os sujeitos participam da ordem global capitalista na condição de consumidores, enquanto seus sentimentos, anseios e confiança são trabalhados como valores estratégicos para o incremento da circulação, da acumulação e da sobrevivência do capital (Harvey, 2011, p. 92). Numa troca contínua que envolve as dimensões econômicas e culturais, “a figura do consumidor e a experiência do consumismo são ao mesmo tempo típicas do novo mundo e parte integrante de sua construção” (Slater, 2002, p. 18). Esse processo de aprofundamento da alienação tem participação central da publicidade que com seu caráter mercadológico transforma subjetividades e sonhos em mercadorias, algo que vale refletirmos desde Marx: “Com a valorização do mundo das coisas, aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens” (Marx, 2010, p. 80).

### **3. Propaganda brasileira produto de exportação? Adesões e resistências à mundialização no setor publicitário brasileiro**

Para entender como a publicidade de caráter internacionalizado se fortaleceu nas últimas décadas, fornecendo os subsídios conceituais para a divulgação e a circulação de mercadorias globais, analisaremos os movimentos de fusão e a formação dos oligopólios globais de comunicação que se enraizaram no país, seguindo o curso de transnacionalização do capital.

Partindo do entendimento de que a publicidade brasileira já nasceu internacionalizada (Arruda, 2004; Rocha, 2010), analisarei neste tópico, a partir de autores nacionais e estrangeiros, a formação, nos últimos quarenta anos, dos conglomerados do setor que lideram os investimentos na área como parte do movimento de transnacionalização do capital.

Em 2010, a capa do jornal Meio & Mensagem trouxe a ilustração de uma bandeira brasileira tingida por cores diferentes das originais, numa alusão aos tons encontrados nas bandeiras de países centrais, como Estados Unidos, Inglaterra e França. A chamada da capa comprovava a intenção por trás do uso da imagem: “Internacionalização do mercado atinge patamar histórico

em 2010<sup>1</sup>.

O editorial desta edição, escrito pela jornalista Regina Augusto, trazia uma análise do que ela chamou de “terceira onda” da internacionalização publicitária no Brasil. Segundo o texto, a “primeira onda” ocorreu entre os anos 1930 e 1960 e consistiu na instalação de agências multinacionais que introduziram “práticas e técnicas que ajudaram a consolidar a então incipiente indústria da propaganda nacional”. Já a “segunda onda” foi deflagrada na metade dos anos 1980 e vivenciada durante os anos 1990, seguindo o “fenômeno da globalização”, e se caracterizou pela chegada de “uma nova leva de marcas globais começando a fincar sua bandeira por aqui por meio da incorporação de operações locais, provocando um inédito processo de fusões e aquisições”. A “terceira onda” seria então uma fase que privilegia “as grandes estruturas” formadas pelas *holdings* internacionais que incorporaram quase todas as grandes agências nacionais ao seu leque de companhias.

Em matéria que aprofunda o tema da chamada de capa, o jornal apresenta o ranking com as maiores agências em atividades no país durante o ano de 2009 e salienta: “são cada vez mais raras as agências com capital 100% nacional no topo do ranking brasileiro”. Ainda segundo a matéria, “entre as dez maiores de 2009, apenas Fischer+Fala e Africa são totalmente controladas por empresários brasileiros”. Proporção que se mantém ao analisarmos os dados atuais do setor publicitário. Em 2022, o Meio & Mensagem divulgou o ranking com as dez maiores agências e entre estas apenas uma não fazia parte de *holdings* internacionais.

Ou seja, 90% das agências líderes são parte de grupos globais. Se compararmos esses dados com os apresentados por Arruda (2004), percebemos um retrato bem diferente daquele apontado na década de 1970. Antes de detalhá-lo, porém, vale ressaltar alguns pontos.

O cenário analisado por Arruda, refletia o contexto modelado pela “segunda onda”, marcado pela presença das multinacionais no mercado brasileiro que lideraram os rankings de agências até 1973. A reversão dessa lógica se deu a partir de 1974, quando as agências de capital nacional começaram a ocupar as primeiras posições nos rankings. Alguns motivos levaram a essa mudança: 1) as consequências da promulgação da Lei 4860 de 1965 que tinha caráter protecionista e fixava um percentual de bonificação de mídia na composição do pagamento às agências e 2) o fato de o governo ser o principal anunciante e priorizar agências nacionais para o atendimento das contas de empresas públicas. Entre as dez líderes apenas três tinham origem e capital internacional: McCann-Erickson, Thompson e Standard Olgivy & Mather. Uma conjuntura oposta a que se vê no novo milênio.

Como Arruda (2004, p. 192) previu ainda na década de 1970, a organização empresarial “típica das empresas internacionais” poderia ser decisiva para a transformação desse panorama nos anos 1980. As medidas protecionistas advindas do Estado brasileiro não foram suficientes para evitar a perda de liderança das agências nacionais submetidas a uma “luta desigual” diante do poderio econômico e de alianças dos grupos forâneos com as marcas globais, que “como um rolo compressor”, impuseram a mundialização ao setor publicitário brasileiro.

De acordo com publicação da ESPM (Gracioso, 2012), a presença das agências estrangeiras entre as 20 maiores do país quadruplicou de 1965 a 2000. Enquanto em 1965 havia 4 agências internacionais entre as 20 maiores, esse número passou a ser de 16 entre as 20 no ano 2000.

Nos últimos 40 anos, o comportamento dos gestores das agências nacionais variou entre posturas de resistência à integração internacional e adesão subjugada à nova ordem. Algumas declarações do início dos anos 1980, quando as agências brasileiras ainda dominavam o cenário local, registravam a disposição das lideranças para enfrentar o novo contexto.

---

<sup>1</sup> Edição 1431 do jornal Meio & Mensagem de 18 de outubro de 2010.

A manchete "A McCann Brasil controla a América do Sul" expressava bem essa contradição, pois destacava que uma filial estrangeira no país buscava dirigir os negócios da multinacional na região. O "alto padrão da propaganda" praticado no Brasil somado ao seu "potencial de crescimento" foram as justificativas dos executivos internacionais para que o país fosse escolhido como uma das sedes da expansão internacional da agência norte-americana. Na mesma tônica festiva, em busca de construir uma impressão de que o setor estava no controle do mercado nacional e assumia posições de protagonismo na América Latina e no mundo, a matéria "Terceiro mundo chega a IAA com Mauro Salles" comemorava a ascensão do publicitário à presidência da *International Advertising Association* e salientava o feito como uma quebra da hegemonia americana e europeia, consequência dos bons resultados alcançados: "A propaganda nacional está em alta na bolsa mundial". A ideologia do progresso econômico atrelada à ideia de modernização dentro dos marcos do capitalismo seguia sendo uma constante no discurso dos sujeitos envolvidos no negócio publicitário.

O uso legitimado de estrangeirismos como recurso linguístico do setor, expressa, por exemplo, a subsunção e a sintonia com os "padrões hegemônicos de prestígio" (Ortiz, 2007). *Briefing, job, deadline, layout, rough, CCO, target, storytelling* e outros termos importados da língua inglesa foram incorporados ao repertório dos publicitários de grandes agências, os "artífices mundiais de cultura" para Ortiz (2007), que mantém interlocução cotidiana e são parte integrante do corpo de funcionários de grupos estrangeiros: "Se as transnacionais deixam de ser multinacionais, é necessário que seus membros possam imaginar que pertençam inteiramente a elas, e não mais à contingência das culturas particulares" (Ortiz, 2007, p. 153).

A propagação do sucesso articulada à visibilidade alcançada com os prêmios e a profissionalização do setor no país gerou um movimento exploratório das agências nacionais rumo às nações latino-americanas que ainda não haviam consolidado uma indústria da publicidade. Na tentativa de arquitetar uma "Propaganda brasileira produto de exportação", os líderes desbravaram esses "mercados virgens" e propalavam os novos arranjos comerciais como uma reversão da situação colonial histórica, propagando um discurso otimista e ilusório de que o Brasil dava sinais de autonomia e independência financeira: "fica evidente a constatação de que o país já não é mais, apenas, o tradicional exportador de matérias-primas que sempre foi. Passamos à destacada categoria de exportadores de serviços e nossos vizinhos continentais estão gostando da ideia". Na mesma matéria, o então publicitário e professor Luiz Celso Piratininga concedeu um depoimento e contemporizou essa visão ao afirmar que a relação com os países da região estava apenas começando e sugeriu que o setor nacional deveria pensar sobre a criação das suas próprias multinacionais. Ao mesmo tempo reconheceu os limites da empreitada: "É claro que eu não falo aqui de um Brasil imperialista. Seria até piada, já que somos um país subdesenvolvido".

Reconhecer a situação de subdesenvolvimento, embora não fosse uma constante no noticiário especializado na área, acabou sendo inevitável com o aprofundamento da internacionalização. Como um golpe irreversível, os movimentos de fusão com agências estrangeiras foram se tornando recorrentes nas empresas de ponta do país.

Figura 1- Capa da edição 187 do jornal Meio & Mensagem (16/12/1985)



Fonte: jornal Meio & Mensagem (16/12/1985)

Em 1985, numa só capa (Fig. 1) são anunciadas três iniciativas de agências internacionais no sentido de "investir pesadamente no mercado brasileiro". O editorial reforçava essa tendência como "irreversível" e assinalava que as agências nacionais estavam passando por problemas "quase inadmissíveis", o que daria ainda mais espaço à aquisição pelas estrangeiras. Na matéria interna, um trecho chamou atenção para a venda da agência brasileira CBBA e deixou patente a mudança de lógica administrativa inaugurada com a incorporação por grupos estrangeiros: "Ao que se sabe, não foi muito tranquila a tomada de decisão de venda por parte dos acionistas da CBBA, sobretudo porque esta envolveu aspectos emocionais e familiares".

Numa era marcada pela abertura de mercado, profissionalização e racionalização nos negócios, "aspectos emocionais e familiares", assim como as medidas protecionistas, não são mais levados em consideração e tentam pôr fim aos resquícios de amadorismo na gestão de empresas de publicidade. A busca por resultados e o direcionamento dos anunciantes globais pelas matrizes vai minando pouco a pouco a supremacia das agências brasileiras. A "invasão das multinacionais" acendia a preocupação do mercado num contexto em que as agências nacionais perdiam valor, eram facilmente compradas pelos grupos internacionais, e tinham sua autonomia criativa questionada diante das orientações globais.

Na tentativa de realizar um balanço dessa situação, o jornal Meio & Mensagem publicou um editorial em 1986 caracterizando o quadro brasileiro em três perspectivas: a presença "agressiva e expansionista" das multinacionais, o surgimento de pequenas e "pretensivas" agências e o "imobilismo" das grandes nacionais que tentavam "adiar o máximo possível a incorporação do mercado nacional ao processo globalizante do marketing" enquanto se perdiam "em disputas internas" e sequer cogitavam "fortalecerem-se em conjunto, criando, guardadas as proporções, uma grande e forte agência nacional". A solução dada pelo jornal seria então a ocorrência de fusões entre agências nacionais de forma a construir uma frente oposta à "invasão" das multinacionais.

Mattelart (1991) desenvolveu ampla pesquisa sobre a internacionalização da publicidade no mundo e identificou que as primeiras grandes fusões de empresas da área foram efetivadas no final da década de 1970 com a junção da agência norte-americana McCann-Erickson e a agência londrina Lintas que fundaram o Grupo Interpublic, até hoje um dos maiores do ramo.

Segundo o autor, esse formato de organização de agências em conglomerados iniciado por essas empresas, seguia um modelo já praticado pela indústria automobilística, mais especificamente a General Motors que mantinha diferentes modelos de carro com a mesma potência de motor e os oferecia no mercado como concorrentes, numa lógica concentradora que simulava uma “competição artificial”.

Em 1986, a fusão entre as agências internacionais BBDO, DDB e Needham Harper consolidou a formação de uma das maiores agências do mundo. Conforme um executivo da BBDO, Allen Rosenshein<sup>2</sup>, declarou à época, a intenção era se tornar o “superpoder criativo da propaganda mundial”. O objetivo era também obter maior retorno de investimentos, mas, naquele momento, ainda não se mencionavam as operações financeiras como o centro da negociação. Algo que depois ficou patente na etapa caracterizada pela financeirização do capital, a partir da década de 1990. Com as junções mais recorrentes entre empresas de publicidade, Alex Kroll<sup>3</sup>, então presidente da Young & Rubicam, agência desbancada do topo do ranking mundial pelo novo grupo recém-formado, profetizou que “em cinco anos, menos de dez agências controlarão a propaganda no mundo”.

Nesse período, a resistência à mundialização foi assumida por alguns líderes do meio, como Roberto Dualibi, um dos diretores da DPZ, agência famosa nos anos 1970 por ser gerida por profissionais de criação. Dualibi<sup>4</sup> defendia que as agências nacionais deveriam encampar uma reação inversa e se internacionalizar, desbravando outros mercados e superando a “mentalidade de colonizado”. Ele era desde a década de 1970 um “ardoroso defensor das medidas protecionistas” (Arruda, 2004, p. 190) e seguia favorável à Lei 4680/65. Em 1991, após a venda da MPM, agência líder no mercado nacional, para o grupo britânico Lintas, a DPZ publicou um anúncio comemorando o primeiro lugar no ranking entre as agências de capital nacional com o título “Como subir na vida sem fazer força”<sup>5</sup>, destacando que com a venda da MPM, a agência passou a ser a primeira colocada no ranking entre as nacionais. Considerada “a maior representante do bloco das 100% nacionais”, em 1997, DPZ não resistiu mais à tendência das grandes agências nacionais e assinou acordo operacional com o grupo internacional Bates Worldwide para atender localmente os seus clientes globais e, depois, em 2011 foi de fato vendida para a *holding* francesa Publicis.

Washington Olivetto, um dos expoentes da premiada geração de criativos atuantes em 1970 e 1980, tinha uma posição parecida com a de Dualibi e defendia, ainda em 1997, quando proprietário da W/Brasil, que, mesmo com o imperativo da globalização, havia espaço para o crescimento das empresas nacionais: “Nós optamos por ser um multinacional tupiniquim”, dizia ele ao relatar as transações comerciais com anunciantes brasileiros interessados em anunciar no mercado europeu. Na mesma matéria, o publicitário Júlio Ribeiro, então presidente da Talent, argumentou que ser uma agência nacional se configurava como uma vantagem competitiva num contexto globalizado.

Esse pensamento encontrava adesão também em outros agentes do setor que colocavam em xeque a “ditadura da globalização” e propunham a valorização de estratégias locais em contraponto à tendência de elaboração de táticas globais de comunicação. Segundo o publicitário Jacques Séguéla, o desafio era implementar um “espírito glocal” para a criatividade, o que nos remete ao neologismo “glocalize”, o qual, segundo Canclini, foi inventado por empresários japoneses “para aludir ao novo esquema ‘empresário-mundo’, que

---

<sup>2</sup> “Fusões dão origem a megaredes mundiais de comunicação”. Acervo 1986. **Meio & Mensagem**, São Paulo. 11 jun. 2018, p. 37.

<sup>3</sup> Capa do Jornal **Meio & Mensagem**, São Paulo. 20 out. 1986.

<sup>4</sup> “Dualibi desabafa”. Capa. **Meio & Mensagem**, São Paulo. 21 jul. 1986.

<sup>5</sup> Anúncio da DPZ na edição 485 (p. 13) de **Meio & Mensagem** (25/11/1991)

articula em sua cultura informação, crenças e rituais procedentes do local, nacional e internacional” (Canclini, 1995, p. 86).

Anos depois das declarações contrárias de Olivetto e Dualibi à fusão com agências estrangeiras, em 2010 essa resistência foi superada com a aquisição da W/Brasil e da Talent por grupos internacionais: “Em abril, Washington Olivetto transferiu sua grife para os domínios da McCann Erickson. No início deste mês, foi oficializada a compra de 49% da Talent e da QG pelo Publicis Groupe”. Esse acontecimento, não captado pela pesquisa sobre a internacionalização da publicidade no Brasil realizada em 2004 por Limeira, pontua um comportamento recorrente do setor publicitário brasileiro:

A defesa do mercado interno brasileiro e a intervenção do Estado para proteger o capital nacional, enquanto na sua prática empresarial adotou estratégias de alianças e parcerias com os grupos estrangeiros, quando estas se mostravam atraentes para a sua acumulação de capital (Limeira, 2004, p. 13).

Nesse mesmo caminho, propondo que o “multiculturalismo será o grande motor da publicidade do século 21”, o publicitário francês e então gestor criativo do Grupo Havas, Jacques Séguéla, em entrevista ao jornal *Meio & Mensagem* criticou o modelo implementado pelas agências em relação à globalização e à excessiva concentração em poucos grupos. Em resumo, segundo ele, a criatividade estava ameaçada pela supremacia das quatro *holdings*. Para explicar a sua argumentação, ele se contrapôs à tendência globalizante e padronizadora presente no discurso e nas práticas do meio: “O futuro da publicidade será justamente a rejeição da globalização. As marcas terão de manter seu sentido universal, mas com a execução local da comunicação. Será o fim da publicidade hambúrguer, que tem sempre o mesmo pão, a mesma carne, o mesmo ketchup”. Ele responsabilizou Martin Sorrel (WPP) pela redefinição do setor publicitário que, para ele, perdeu o seu caráter artesanal e se transformou num modelo industrial. Criticou ainda a lógica financeira das agências: “Paralelamente, essas empresas foram para as bolsas de valores. Então o patrão não é mais o cliente ou o consumidor, mas o acionista. Isso mata a criatividade, a alma de uma empresa”. E, por fim, demonstrou preocupação com o nível de concentração do setor publicitário: “Se pegarmos o mercado automotivo temos ainda mais de 20 companhias. Na propaganda, são quatro os grupos que dominam a indústria: WPP, Omnicom, Interpublic e Publicis. É como se tivéssemos apenas quatro grandes escritórios de advocacia e o cliente não pudesse mais ter exclusividade. Presas a um mesmo grupo, as marcas começam a ter tratamento homogêneo”.

O avanço na concentração foi significativo se compararmos, por exemplo, os dados atuais do grupo Interpublic com os divulgados em 1989 no estudo de Mattelart (1991). Em 1989, o conglomerado tinha cerca de 12 mil empregados e estava presente em mais de 50 países. Hoje, de acordo com o site da *holding*, são 54 mil funcionários espalhados por mais de 100 países do mundo. Antes, o grupo detinha 5 companhias, agora, de acordo com o relatório anual voltado para investidores (2019) – prova incontestável da financeirização do negócio publicitário – o grupo realiza operações com mais de 100 companhias que, organizadas em redes globais, atuam nas seguintes atividades: “publicidade, marketing digital, planejamento de comunicações, mídia, relações públicas e disciplinas especializadas de comunicação”. É justamente essa diversificação que torna as *holdings* atrativas para as grandes marcas. Como apontado por Moraes (1999), esses conglomerados adotam técnicas de gestão para reter contas dos clientes por meio de um amplo “portfólio de serviços”, indo além da publicidade tradicional e ofertando estratégias de marketing direto, táticas para incrementar e gerir as vendas online, realização de pesquisas etc.

Cada grupo foi formado, num primeiro momento, por importantes fusões e depois, ao adquirirem um montante significativo de empresas da área e formarem uma ampla rede internacional, passaram a ter sua valoração de mercado vinculada à sua capacidade de

crescimento, ou seja, à realização de mais aquisições. Assim, grandes e históricas agências globais, como a J. Walter Thompson e a Olgivy & Mather foram adquiridas na década de 1980 pela *holding* inglesa WPP em transações comerciais que eram desaprovadas pelos seus próprios fundadores, contudo se tornaram inevitáveis do ponto de vista financeiro, visto que eram companhias de capital aberto e negociado na bolsa. Além de venderem seu nome tradicional, essas companhias ainda tiveram que lidar com novos formatos administrativos. Sobre a venda da sua agência, David Olgivy, fundador da Olgivy & Mather, afirmou sentir como se “estivesse vendendo seu filho como escravo” e lamentava a compra da empresa por um jovem que ele não conhecia e que não era do meio da propaganda. Ele se referia a Martin Sorrel, líder do grupo WPP, que havia construído uma carreira sólida no mercado financeiro e agora atuava como gestor do grupo que viria a se firmar como o maior conglomerado industrial de comunicação, posição ocupada desde o início dos anos 1990.

Entre fusões, vendas e aquisições, o setor publicitário brasileiro manteve-se associado com o mercado internacional, numa conjunção entre interesses comerciais, dependência e submissão hoje mais aprofundada e complexa, como mostra o ranking de desempenho de 2022 (TAB. 1), no qual apenas a agência Artplan tem capital 100% nacional. Há, portanto, pouca alteração em relação à internacionalização se compararmos com os dados de 2009, apresentados no início desse tópico.

Tabela 1- Ranking do Cenp-Meios (2022)

	<b>Agência</b>	<b>Grupo internacional</b>
1	WMcCann	Interpublic Group
2	Publicis Brasil	Publicis Groupe
3	Africa	Omnicom
4	AlmapBBDO	Omnicom
5	DPZ	Publicis Groupe
6	BETC HAVAS	Havas Group
7	VMLY&R	WPP
8	Artplan	
9	Wunderman Thompson	WPP
10	Leo Burnett Tailor Made	Publicis Groupe

Fonte: site Meio & Mensagem<sup>6</sup>

Como foi mostrado, a mundialização financeira foi acompanhada por transformações em várias esferas. A indústria cultural passou por um amplo decurso de internacionalização e financeirização que pôde ser sentido pelo setor publicitário brasileiro com bastante intensidade.

Apesar das resistências pontuais, hoje, agências de ponta atuantes no país são, em sua maioria, alimentadas por capital estrangeiro e participam da consolidação de uma sociedade de consumo transnacional, perpetuando a mesma lógica de dependência que existe desde a colonização.

A concentração, assim como a mundialização, apresentou-se para o setor publicitário mundial como um fenômeno irreversível. Acompanhando as edições dos últimos 40 anos do jornal Meio & Mensagem, percebi como o patamar de internacionalização alcançado hoje pelo setor publicitário foi calcado a partir de tensões e disputas internas ao campo, atravessadas por interesses financeiros que pautaram uma remodelação do mercado. A tendência à concentração do capital se revelou de forma marcante no setor constituindo hoje os grandes

<sup>6</sup> As maiores agências de publicidade do Brasil. **Portal Meio & Mensagem**, São Paulo. 30 set. 2022. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/comunicacao/maiores-agencias-de-publicidade-do-brasil>. Acesso em: 28 jan. 2023.

grupos hegemônicos na publicidade mundial. Além das questões econômicas ressaltadas, percebemos, por parte do setor nacional, o desafio de equilibrar os repertórios globais com os locais, evitando a padronização e a saturação das audiências. Por ser uma expressão cultural do mundo das mercadorias, à publicidade é exigida adequação e inovação, num movimento constante que visa solucionar crises econômicas e proporcionar maior retorno de vendas aos anunciantes nos mais diferentes contextos. Ao mesmo tempo em que precisa estar atenta às contestações e críticas de um público que exige das corporações posturas coerentes em relação às suas campanhas publicitárias (Wottrich, 2017).

#### **4. Publicidade brasileira internacionalizada: as *holdings* globais no comando do setor**

Como já discutido, ao abordar o negócio publicitário, compreendo como crucial vê-lo como parte do processo de mundialização do capital e da cultura, levando em conta as questões já tratadas no tópico anterior, que problematizam o fenômeno da globalização e percebem a proeminência da lógica de mercado em várias esferas da vida social. A suposta grandiosidade do fenômeno da mundialização, guarda, entretanto, a particularidade de ser percebida e vivenciada no cotidiano, por meio de práticas culturais corriqueiras, como ir ao supermercado, ao shopping ou consumir alimentos (Ortiz, 2007, p. 8). Acompanhando a mundialização do capital, os modos de vida e as culturas se transmutaram com a disseminação de mercadorias e produção de novas necessidades de consumo. À publicidade, como uma das funções desempenhadas pela Indústria Cultural, nos termos de Bolaño (2000), cabe o papel de garantir a reprodução do capital ao passo que cumpre uma função ideológica por meio da propaganda e colabora com a legitimação do sistema.

A formação da indústria cultural no Brasil (Arruda, 2004) foi permeada pelas articulações internacionais com a vinda de agências e de capital externo. De acordo com Ortiz (2007, p.56), a industrialização, aplicada à dimensão da cultura, “tem a capacidade de impulsioná-la no circuito mundial”, o que antes era restrito a mercados nacionais adquire expansividade. No caso do setor publicitário, a transposição das fronteiras nacionais ganhou força com o desenvolvimento da indústria automobilística (Ortiz, 2007, p. 57) que, para incrementar suas vendas, necessitou de forte aparato persuasivo em torno dos seus produtos.

A construção de um “circuito de trocas culturais com dimensões mundiais” mobilizava recursos e atividades com significações culturais visando garantir a circulação “sem fricções” dos bens de consumo de forma progressivamente planejada e racional. A mobilidade do capital, característica perseguida pelos mercados globais, adquire centralidade também na circulação dos produtos culturais, os quais são parte importante da “sociedade global de consumo”.

Como um ofício que consiste na criação e expressão de valores subjetivos para as mercadorias, à publicidade não basta a divulgação do objeto material, como assinala Williams: “essa é, de fato, a qualidade cultural central de sua forma moderna” (Williams, 2011, p. 252). Ao adentrar numa cultura mundializada, a publicidade passa por uma renovação em seus apelos e busca explorar “signos e referências culturais reconhecidos mundialmente” (Ortiz, 2007, p. 111). De uma primeira fase, em que os anúncios precisavam “educar para o consumo”, seguida da construção de argumentos “intangíveis” sobre os novos produtos industrializados, a publicidade passa a explorar a diferenciação social, o status e o desenvolvimento tecnológico para então alcançar o patamar que consiste na exploração dos conceitos de responsabilidade social e qualidade de vida (Rocha, 2010), em resposta às consequências negativas do “progresso econômico” tanto no âmbito coletivo como individual. Agora, diante da nossa inserção radical num contexto transnacional, a luta pelo reconhecimento das identidades e características mais locais ganha espaço nos anúncios.

O fato a ser ressaltado aqui diz respeito ao permanente acompanhamento das transformações

sociais pelos publicitários, os “intelectuais desta indústria de ruídos públicos”, como definiu Mattelart (1991, p. IX), os quais buscam alusões criativas e experiências que vão além das fronteiras nacionais. Essas referências mobilizam memórias e têm como objetivo estabelecer o compartilhamento de determinados conteúdos comerciais e publicitários entre pessoas de diferentes origens.

Num cenário de capitalismo mundializado e da formação de uma sociedade de consumo global, as *holdings* apresentavam grande vantagem competitiva por conciliarem a adaptação ao público local com estratégias pensadas de forma unificada para os anunciantes. Como analisou Moraes (1999, p. 2), “o ponto nodal consiste em montar estruturas logísticas capazes de administrar, com desembaraço criativo, campanhas de marcas globais”.

A ideologia da mundialização era propagada pelos líderes do setor que apregoavam os benefícios dessa integração entre países desenvolvidos e periféricos, como podemos perceber na afirmação do então presidente da J.W. Thompson para a América Latina, John Holmes: “Durante os anos 90, a América Latina vai concluir a mais profunda revolução filosófica e intelectual desde sua descoberta por Colombo”, disse ele”. E seguiu: “Como a Perestroika na Europa Oriental, esta revolução foi gerida e cresce há muitos anos nas mentes de muitos latino-americanos, independentemente de sua posição econômica ou social”.

Na contramão do entusiasmo, alguns desafios se impuseram e se confrontaram com esses interesses mercadológicos. As diferenças culturais, linguísticas e o risco de inadequação na comunicação para públicos de diferentes regiões são alguns dos fatores que se revelaram nos últimos 40 anos como obstáculos na internacionalização da publicidade. Os rápidos avanços rumo à era da financeirização nem sempre foram sintonizados com as transformações e diversidades culturais e sociais dos países que compõem o globo.

Os próprios publicitários reconheceram esses limites. A então diretora de pesquisa e planejamento da agência brasileira MPM, Vera Aldrighi, questionou o ânimo do mercado com a globalização no início da década de 1990 ao afirmar a existência de barreiras culturais e a dificuldade em conciliar a elaboração de estratégias de marketing global afinadas com a tendência de segmentação do público. Outro ponto de alteração era o uso constante de conteúdos publicitários criados nos países centrais e distribuídos de forma padronizada para outras regiões. Sobre isso, o publicitário Márcio Moreira, à época atuante na matriz da agência McCann-Erickson, assinalou que “houve uma época em que as produções *pattern* (um mesmo anúncio utilizado em todos os mercados) faziam um certo sentido (...) Mas hoje tudo mudou. Há muito mais mercados no Leste Europeu, na Ásia, África, e América Latina”. Ele defendeu que a publicidade adotasse uma visão multicultural nos anúncios, evitando a uniformidade e a generalização.

Em termos mercadológicos, o resultado financeiro é o objetivo primordial das *holdings* e marcas globais, porém apenas ele não é o suficiente. Além da conversão dos esforços de comunicação em vendas, as marcas pretendem, ao anunciar globalmente de forma adaptada, construir-se como referências culturais para diversas populações.

## 5. Considerações e reflexões finais

A concentração e a formação de oligopólios a partir da fusão entre agências ganhou força nas décadas de 1980 e 1990, quando ainda se tinha apenas a intenção de unir talentos criativos de diferentes corporações em torno dos objetivos dos anunciantes mundiais em busca de obter “ganho de eficiência nas operações globais”. Para tanto, argumentavam que num mundo globalizado o anseio dos consumidores era por produtos com bom preço e notável qualidade, não importando tanto a origem e nacionalidade.

A partir da década de 1990, as grandes marcas globais optaram por direcionar seus

investimentos publicitários para agências que buscavam desenvolver um trabalho de comunicação integrado, articulando as diversas ações de comunicação exigidas no composto promocional de marketing.

Como visto nessa pesquisa, por conta dessa diversificação dos serviços, as *holdings* se tornaram o principal destino desses anunciantes e, além de atenderem a uma gama de demandas, tornaram-se agentes financeiros de grande relevância econômica.

Em relação às agências nacionais, observou-se que essas fusões e aquisições não foram realizadas de maneira consensual e motivaram debates acerca do negócio publicitário. Um ponto fundamental é o aprofundamento dessa tendência que a consolida como irreversível. Cada vez mais a publicidade de ponta brasileira é atravessada pela atuação das grandes *holdings* e, somada a isso, impactada pelas *big techs*, as quais também têm origem estrangeira.

Mais importante que questionar esse cenário a partir de um sentimento nacionalista e protecionista, é pensar como o setor publicitário acompanha as transformações do capitalismo e como esse sistema alia ações no campo econômico à propagação de modos de vida e de ideologias. Daí a centralidade da publicidade como expressão cultural desse modo de produção. Para além de embalá-lo e apresentá-lo por meio de anúncios, a publicidade hoje reveste as mercadorias globais de sentimentos, causas e propósitos subjetivos por meio do conhecimento acurado dos anseios do público.

Marcas globais buscam visibilidade mesmo em lugares periféricos e com menor poder de compra. A capacidade de mobilidade do capital guia essas ações que, por seu viés movediço, permitem flexibilidade e adaptabilidade de acordo com interesses comerciais periódicos.

Um caso exemplar nesse sentido traduz não só a adaptação de uma estratégia global à realidade local, como também expõe as assimetrias sociais existentes entre países centrais e periféricos, além de expressar, de forma evidente, a estratégia minuciosa de conquistas de mercados e orientação de valores por meio da promoção de mercadorias globais. Uma reportagem especial publicada no jornal americano *The New York Times* mostrou como o conglomerado suíço líder mundial no setor industrial alimentício, Nestlé, adentrou em comunidades pobres do Brasil através da mobilização de revendedoras treinadas em sessões de divulgação dos produtos como parte de uma estratégia que mudou a “maneira como os alimentos são produzidos, distribuídos e anunciados em grande parte do mundo”.

Além de receberem formações relativas aos “benefícios” nutricionais dos produtos Nestlé, as revendedoras ganhavam gratificações financeiras e o “privilégio” de adquirir produtos pelo valor de atacado. Na matéria supracitada, os repórteres mostraram ainda como o poder econômico dessa empresa tem papel decisivo e interfere politicamente na promulgação de leis e regulações relativas à regulação da publicidade e à segurança alimentar em países de terceiro mundo.

Contudo, em fóruns públicos, as corporações mundiais apresentam-se alinhadas às exigências de organismos internacionais e propõem acordos, lançam *pledges* e divulgam-se como aliadas da saúde e sustentabilidade. Sem aprofundar tanto esse caso, gostaria apenas de ressaltar o quanto ele nos desperta para algumas questões importantes acerca da mundialização cultural e financeira: a adaptação ao local, a adoção de padrões diferentes de divulgação para determinados públicos e países, a construção da credibilidade de uma marca global a partir de divulgação para um público específico, a mudança na direção dos investimentos e estratégias para compensar resultados negativos em momentos críticos.

Afora o glamour e os holofotes direcionados para as fusões de grandes agências brasileiras com *holdings* globais, vemos, no entanto, a convivência entre estratégias de ponta para a divulgação de produtos aliadas a formas arcaicas (como o caso da venda porta a porta promovida pela Nestlé), como forma de burlar regulações trabalhistas e publicitárias, enquanto

lidam com um cenário restritivo nos países centrais, em especial em relação a produtos considerados prejudiciais à saúde.

Esse tratamento agressivo do ponto de vista mercadológico com consumidores de países periféricos demonstra a perpetuação de um modelo colonizador e exploratório, agora, porém, revestido de elementos ideológicos que amparam a conexão das agências brasileiras ao capitalismo transnacional.

Com vistas a propagar essa integração, as *holdings* têm desenvolvido estratégias para agregar as diversas companhias que estão sob seu guarda-chuva, visando dar esse caráter internacional às suas ações, aprimorar as campanhas globais e tornar os funcionários parte de um espírito corporativo mundial<sup>7</sup>.

A fusão com grupos internacionais, além de acompanhar a tendência global de concentração e formação de oligopólios, impulsionou as agências brasileiras de grande porte a adotarem modelos de gestão sintonizados com as tendências administrativas do capitalismo contemporâneo. Embora tenha sido permeado por influências internacionais desde o seu início, o setor publicitário brasileiro experimenta hoje uma participação ainda mais expressiva dos grupos internacionais na condução das suas práticas. Diferente do período analisado por Arruda (2004), em que as agências 100% nacionais obtinham posições de destaque, hoje o campo é dominado pelas *holdings*.

Entre muitas questões a serem investigadas, interessa para pesquisas futuras analisar como esse processo de internacionalização e concentração tem remodelado o propósito e o modelo de trabalho das agências nacionais e como, por exemplo, os princípios de *compliance*, transparência, sustentabilidade e diversidade têm sido adotados nessas empresas também a partir das indicações de gestores internacionais ávidos por conquistar legitimidade num ambiente corporativo competitivo e marcado por contestações e críticas.

## Referências

ARRUDA, M. A. DO N. **A embalagem do sistema:** a publicidade no capitalismo brasileiro. 2. ed. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

BAIRD, M. **O lobby na regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária** (Dissertação de Mestrado - Mestrado em Ciência Política). São Paulo: USP, 2012.

BARRETO, Helena Martins do Rêgo. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência:** análise das estratégias da América Móvil e do Grupo Globo. Tese de Doutorado, Unb, 2018.

BOLAÑO, César. **Indústria cultural, informação e capitalismo.** São Paulo: Hucitec, 2000.

CANCLINI, N. G. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo, SP: Xamã, 1996.

---

<sup>7</sup> Um exemplo foi a criação de uma plataforma de inteligência artificial por parte da *holding* francesa Publicis, considerada a terceira maior do mundo no setor. De acordo com matéria sobre o assunto, publicada no site de Meio & Mensagem, a criação da plataforma visou romper barreiras e aproveitar os "talentos das agências da companhia de qualquer País" os quais poderiam "participar ativamente da criação de campanhas de grandes proporções".

- FIGUEIREDO, A. C. M. **Liberdade é uma calça velha e desbotada**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&PM, 2010.
- GRACIOSO, F. **Propaganda brasileira**. 4ª ed. São Paulo, SP: Mauro Ivan Marketing Editorial, 2012.
- HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.
- LATOUCHE, S. **A ocidentalização do mundo**. Ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- LIMEIRA, T. M. V. **A Internacionalização da Publicidade Brasileira - 1970/2002** (Relatório de Pesquisa). São Paulo: FGV, 2004.
- MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858 : esboços da crítica da economia política / Karl Marx ; supervisão editorial Mario Duayer ; tradução Mario Duayer, Nélio Schneider (colaboração de Alice Helga Werner e Rudiger Hoffman). – São Paulo : Boitempo ; Rio de Janeiro : Ed. UFRJ, 2011.
- 1MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Trad. Jesus Ranieri. 4ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MATTELART, A. **Advertising international: the privatisation of public space**. Londres: Routledge, 1991.
- MORAES, D. de. **A dinâmica da publicidade transnacional**. Rio de Janeiro: Ciberlegenda, Issue 2, 1999.
- ORTIZ, R. **Mundialização e cultura**. São Paulo, SP: Brasiliense, 2007.
- PEREZ, C. **Ecosistema publicitário**: o crescimento signico da Publicidade. In Intercom Nacional – GP Publicidade. São Paulo: Intercom, 2016.
- ROCHA, M. E. M. **A Nova Retórica do Capital: A Publicidade Brasileira em Tempos Neoliberais**. São Paulo, SP: EDUSP, 2010.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2003a.
- SILVA, I. D. **Da publicidade disciplinar à publicidade de controle**: comunicação, vigilância e poder. Tese de doutorado. Programa de Pós- Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- SLATER, D. **Cultura do consumo e modernidade**. São Paulo: Nobel, 2002.
- TASCHNER, G. **Cultura, consumo e cidadania**. Bauru, SP: EDUSC, 2009.
- WALLERSTEIN, I. A reestruturação capitalista e o sistema mundial. **Perspectivas**, n. 20 (21), 1998.
- WILLIAMS, R. **Cultura e Materialismo**. São Paulo, SP: UNESP, 2011.
- WOTTRICH, H. L. **“Não podemos deixar passar”**: práticas de contestação da publicidade no início do século XXI. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação, Programa de Pós- Graduação em Comunicação e Informação, Porto Alegre, BR- RS, 2017.

**Quem tem medo das emoções?**

**¿Quién teme a las emociones?**

**Who's Afraid of Emotions?**

**Samária Andrade**

Doutora em Comunicação pela Universidade de Brasília. Professora de Jornalismo da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Coordenadora do Grupo Trabalho e Mídia: Teoria e Praxis Noticiosa (Trampo - UESPI). Pesquisadora do grupo Observatório do Jornalismo e associada ao Grupo COMUM, da Universidade Federal do Piauí (UFPI). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3170-7602>. E-mail: [samaria.andrade@hotmail.com](mailto:samaria.andrade@hotmail.com).

**Submetido em:** 15 maio 2023

**Aprovado em:** 29 jan. 2024



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

## Resumo

Por que, mesmo presente em conceitos marxistas clássicos, as emoções são muitas vezes negligenciadas como categoria de análises válida para a compreensão de questões sociais? Esse estudo discute motivos para um distanciamento dos estudos das emoções e aponta uma direção das ciências humanas que emerge desde os anos 1980 e discute uma "virada afetiva" nas pesquisas. O objetivo é contribuir com a reflexão do campo da Comunicação, em especial da Economia Política da Comunicação (EPC), numa época em que a análise do agir social e dos objetos é levada a não prescindir da crítica dos afetos.

**Palavras-chave:** Emoções; Ciências humanas; Economia Política da Comunicação; Vínculos; Afetos.

## Resumen

¿Por qué, incluso estando presentes en los conceptos marxistas clásicos, las emociones son muchas veces negligenciadas como categoría de análisis válida para la comprensión de cuestiones sociales? Este estudio discute razones para un alejamiento de los estudios de las emociones y señala una dirección de las ciencias humanas que emerge desde los años 1980 y discute un "giro afectivo" en las investigaciones. El objetivo es contribuir a la reflexión del campo de la Comunicación, en especial de la Economía Política de la Comunicación (EPC), en una época en que el análisis del actuar social y de los objetos es llevado a no prescindir de la crítica de los afectos.

**Palabras clave:** Emociones; Ciências humanas; Economía Política de la Comunicación; Vínculos; Afectos.

## Abstract

Why, even though present in classic Marxist concepts, are emotions often neglected as a valid category of analysis for understanding social issues? This study discusses reasons for a distancing from emotion studies and points to a direction in the humanities that has emerged since the 1980s, discussing an "affective turn" in research. The goal is to contribute to the reflection in the field of Communication, particularly in the Political Economy of Communication (PEC), in an era when the analysis of social action and objects is led to not do without the critique of affects.

**Keywords:** Emotions; Human sciences; Political Economy of Communication; Bonds; Affections.

## 1. Introdução

Com o avanço capitalista, a ascensão do modelo neoliberal e a valorização de ideias de racionalidade, produtividade e otimização de tempo/dinheiro nos mais diversos campos, a categoria de análise “emoções” conformou-se a objeto de estudo em áreas como Psicologia e foi, progressivamente, ficando à margem em campos das ciências humanas e sociais e em estudos que poderiam requerê-la, como a Economia Política da Comunicação (EPC). O curioso é que as emoções não foram ignoradas por pensadores clássicos caros à EPC - ainda que grande parte destes não tenha usado terminologias como emoções, afetos, sentimentos.

Depois do que podemos pensar como uma lacuna entre clássicos e estudos mais recentes, pesquisas das ciências humanas e sociais têm recuperado uma atenção para a categoria emoções e revelado uma “virada afetiva” (Lordon, 2015) – assim chamada por reconhecer as emoções como objetos de investigação relevantes nos fenômenos sociais. Dessa forma, especialmente uma Sociologia, uma Antropologia e uma Filosofia das emoções experimentam crescimento desde as décadas finais do século XX.

O campo dos estudos da Comunicação também vê a emergência de pesquisas que observam as emoções. Parte dessas pesquisas tem investigado efeitos e influências em fenômenos recentes, notadamente os que envolvem política e usos da internet, plataformização do trabalho e agentes dotados de grande capital. No entanto, é preciso observar outros ângulos mais fluídos e reconhecer as emoções como dados não certos de instrumentalização, que circulam, são constituintes dos fenômenos humanos, inerentes aos processos e estão presentes mesmo quando não se fala delas. Este é o viés que interessa a este estudo. Dessa forma, observamos a existência de um componente emocional essencial que impregna arenas e fenômenos sociais e da comunicação.

Para apresentar as ideias desse estudo, nos fundamentamos em pesquisas que apontam uma direção renovadora das ciências humanas ao interrogar o agir social e processos do mundo do trabalho a partir da observação das emoções. Essa abordagem tem reunido pesquisadores de disciplinas diferentes sob um paradigma interpretativo e pragmático com estudiosos de várias áreas e diferentes partes do mundo (Enriquez, 1999; Hall, 2005; Scheff, 2006; Cefäi, 2005, 2009, 2011; Dahlgreen, 2011; Lordon, 2015; Bernard, 2015, 2017; Safatle, 2016; Le Cam; Ruellan, 2017; Ahmed, 2017; Honneth, 2018; Dosse, 2018; Campello, 2022).

A abordagem que valoriza as emoções permite recuperar, segundo Dosse (2018), o que tinha sido posto de lado por uma perspectiva excessivamente quantitativa nas pesquisas, devolvendo o lugar à experiência vivida. Mesmo nos estudos de EPC é possível supor que análises excessivamente rígidas tenham deixado de convocar as emoções nas pesquisas. Isso nos conduz ao interesse de tentar compreender o que explicaria essa espécie de lacuna nos estudos.

Nas últimas décadas e de modo mais visível a partir dos anos 1980 abordagens que consideram as emoções promovem investigações que observam vínculos sociais e afetos diversos em agrupamentos, tipos de engajamentos e na realização de atividades. Essa ideia apresenta a novidade de revelar uma dimensão afetiva operando e fazendo agir.

Esta pesquisa discute sobre os motivos pelos quais as emoções foram negligenciadas (mesmo não tendo sido ignoradas em estudos clássicos – como dito). Para abordar essa questão, refletimos sobre a ideia de oposição entre razão e emoção, fundamentados numa contextualização histórica e ultrapassando a falsa pureza racional/emocional. Em seguida discutimos o desenvolvimento de estudos das emoções e como eles têm se apresentado nas ciências humanas e sociais, trazendo à tona conceitos como utilitarismo e vínculos sociais. O objetivo é contribuir com a reflexão numa época em que a crítica social e dos

objetos de comunicação não consegue prescindir da crítica das emoções.

Antes de prosseguir, salientamos que alguns estudos distinguem os termos emoção e afeto, havendo uma prevalência de uso deste último em pesquisas mais recentes, não sem o risco de sua banalização. A distinção emoção/afeto nos primeiros estudos tendeu a adotar a perspectiva de que as emoções são construídas social, cultural e historicamente, enquanto os afetos são naturalizados, materiais - circulam em corpos biológicos, como sensações corporais, em parte inconsciente (Vandenberghe, 2017). Esta pesquisa está de acordo com Ahmed (2017), que não considera a separação analítica entre emoções e afetos. Para a estudiosa, essa separação seria uma falácia opositiva cultura/natureza que não se revela produtiva.

## 2. Razão e emoção

Norbert Elias (1990) localizou na repressão aos sentimentos um elemento chave na constituição da civilização moderna desde o final do século XVIII e a partir do século XIX, quando a emoção passa a ser reprimida no indivíduo, tornando-se algo privado e secreto. Para o autor, as bases da sociabilidade da chamada civilização moderna avançaram por meio de uma "conspiração do silêncio" (1990, p. 151), impondo exigência de autocontrole e postura reservada perante as emoções. Assim, a modernidade confinou na pessoa suas emoções, banindo-as do social.

Na perspectiva de Elias não faz sentido pesquisar os seres humanos apenas do ponto de vista de suas atividades econômicas ou políticas, por exemplo, ou percebê-los tão somente como produtores de ideias ou depósitos de emoções, distintamente. O autor recusa a compartimentação de pessoas e sociedades em categorias rígidas e especializadas. Para ele, o indivíduo não é independente das relações nas quais se encontra inserido e é, no entrelaçamento de vínculos constantes que ele se transforma no que é, afetado pela rede social, existindo na relação com os outros (Kirschner, 1999).

Assim, "o processo civilizador" (Elias, 1990), ao reprimir as emoções no indivíduo, instalou uma falsa separação entre razão e emoção. Essa distinção está na base da concepção moderna de ciência, com a valorização da razão, apoiada em ideais cartesianos para determinar as regras do pensamento científico.

Ao longo do século XX, nas diversas ciências, os estudos foram embasados na busca de categorias puras e em ideias que levaram a superestimar a razão e negligenciar as paixões, tendendo a considerar a emoção como conceito distinto da razão e mesmo em oposição a esta (Scheff, 2006; Dahlgren, 2011; Ahmed, 2017). A separação racional/emocional justificou que as emoções conteriam traços de desordem e irregularidades, prejudicando o julgamento e incapacitando ou contaminando a ação, enquanto a racionalidade seria fundamental para que se tivesse propriedade sobre a ação. Estava instituído, assim, o fetichismo de uma vida eficaz e produtiva, baseada na razão. O binário razão/emoção foi incorporado à cultura ocidental, tornando-se popular na literatura, cinema, publicidade.

Cefäi (2009) considera que as teorias da ação racional e da mobilização dos recursos, ao dominarem grande parte do pensamento no século XX, colonizaram o modo de pensar e instituíram uma abordagem pobre de estudos, que tende a reduzir as iniciativas a cálculos de interesse, tendo força explicativa para certo número de situações, porém, tornando-se limitada e insuficiente em muitos casos. "Quem triunfou e colonizou essa literatura foi a retórica da economia, do empreendimento e do empreendedor, da estratégia de rentabilização de interesses predeterminados e de capitais disponíveis" (Cefäi, 2009, p. 12).

Para Herscovici, Bolaño e Mastrini (2000) a convivência com o “sucesso” das ideias neoliberais justificam os argumentos em favor do mercado e inibem diagnósticos críticos. Eles argumentam que esses diagnósticos, embora não tenham falhado, viram-se superados pelo êxito de ideias neoconservadoras. Essas ideias, em geral, são mais entusiasmadas em relação ao mercado e com pouca ou nenhuma crítica aos processos de mercantilização e outros, próprios do capitalismo.

Bolaño ainda defende que o neoliberalismo é uma ideologia característica da crise e colabora para o aprofundamento desta, ao pôr em declínio a ideia de Estado – na verdade nunca ausente, mas organizando, ele mesmo, sua aparente retirada enquanto abre espaço para o protagonismo de outros agentes.

A ideologia neoliberal respalda justamente a política de redução dos gastos sociais e enxugamento do Estado. Esse acaba assumindo a aparentemente inesperada função (crucial, diga-se de passagem) de organizar sua própria retirada, definindo, através de suas políticas, quais serão os perdedores. Assim, o Estado continua sendo o lócus fundamental para a construção da hegemonia. É ele que assume, de fato, a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso na implementação do chamado projeto neoliberal (Bolaño, 2002, p. 5).

A história do liberalismo clássico, com a promessa de realização individual e projetos de vida, teve amplas reservas ao papel que emoções poderiam cumprir numa teoria política (Campello, 2022). Renovadas pelo neoliberalismo desde a segunda metade do século XX, as ideias dominantes de mercado valorizaram a otimização de recursos-tempo-dinheiro, facilitando a disseminação da premissa racional. Para Cefäi (2009, p. 25) “o fetichismo do *homo economicus* põe em curto-circuito a dimensão cultural, desvalorizando símbolos, imagens, identidade e emoções”.

O *homo economicus* recebeu a chancela do campo científico numa sociedade em busca do progresso, mas as concepções notadamente neoliberais também foram alvo de críticas. Estudiosos da EPC, em seu viés crítico, questionam a ideia de racionalidade e neutralidade do mercado. Contra isso insistem nas análises que observam o poder do capital e desigualdades – de acesso, produção, circulação. Bolaño (2008, p. 73), ao observar uma sobrevalorização das entidades produtoras, programadoras e distribuidoras culturais e o entrelaçamento destas com o funcionamento dos mercados, afirmou: “A compreensão do fenômeno das corporações voltadas para a comunicação deve ser encarada considerando a larga articulação entre comunicação midiática e capitalismo avançado”.

As concepções neoliberais também receberam críticas de estudos que apontaram que as atividades econômicas não são motivadas apenas por interesse material, individual ou corporativista, mas também incluem preocupação com laço social (Polanyi, 2000; Cefäi, 2005, 2009, 2011; Sabourin, 2011). Polanyi (2000) fala em socioeconomia e argumenta que reduzir as ações e a compreensão sobre elas a mercado e controle da chamada livre iniciativa é reduzir os próprios princípios do agir econômico, que são múltiplos e concomitantes, a apenas um deles: o da lógica do interesse próprio e otimização dos meios pela máxima da utilidade.

Progressivamente passaram a ser levados em consideração estudos que valorizam formas diversas de engajamentos, experiências e regimes de ação. Engajamento, aqui, se refere ao estado do sujeito que se sente mobilizado a participar de alguma causa, evento, atividade (Dahlgren, 2011). Bastos (2020) chama a atenção para o fato de estar se difundindo, como senso comum, uma interpretação do termo “engajamento” restrito a reações e interações entre instituições e usuários da internet, como sinônimo de performance de uma página ou publicação conforme métricas do ambiente on-line. Esse autor busca contribuir com uma compreensão dialética, crítica e marxiana do conceito de

engajamento. Assim, após discutir o termo segundo vários autores, define engajamento como a vinculação social, afetiva e gustativa – sendo essa uma concepção mais útil para os fins dessa pesquisa. “Ao definirmos engajamento como a vinculação social, afetiva e gustativa, a construção de engajamento requer a construção de vínculos sociais, afetivos e gustativos” (Bastos, 2020, p. 203).

Cefäi (2009) localiza nas décadas finais do século XX a tendência de certas organizações e movimentos sociais não mais se encerrarem em formatos centralizados e hierarquizados, tornando-se mais reticulares ou policentrados. Para o autor, essa tendência aponta para a adesão sob aspectos não-rationais e para um novo ativismo político, que mobiliza questões morais e impulsos emocionais e reconhece as paixões como motivação nas ações, não sendo isso fator de ilegitimidade para uma ação. Seguindo essa linha, muitos estudos vão rejeitar a ideia de rompimento entre razão e emoção e apontar que, ao contrário, razão e emoção estão interconectadas (Cefäi, 2005, 2009, 2011; Scheff, 2006; Dahlgren, 2011; Lordon, 2015; Ahmed, 2017).

Defendendo essa interconexão, Dahlgren (2011) alega que afetos como violência e agressão nunca são exclusivos da emoção, mas estão também na razão. Igualmente crítico da ideia de que a dimensão racional possa ser purificada é Safatle (2016). Ele argumenta que “há algo da crença clássica na separação necessária entre razão e afeto a habitar hipóteses dessa natureza. Como se os afetos fossem, necessariamente, a dimensão irracional do comportamento político” (Safatle, 2016, p. 21).

Considerando-se as questões até aqui discutidas, vê-se que a valorização do racional contra o emocional, difundida com o avanço do capitalismo, aponta suas origens desde o processo civilizador da era moderna. A distinção razão/emoção foi depois incorporada no desenvolvimento das chamadas ciências modernas e sua busca de categorias puras. O modelo neoliberalizante, ao promover ideias funcionalistas-administrativas- produtivistas, valorizou as premissas racionais, deixando à sombra o emocional – ainda que este nunca tenha sido suprimido. Todos esses aspectos ajudam a compreender porquê a categoria de análise “emoções” foi, em grande parte, desconsiderada como fenômeno sociológico válido para a avaliação de questões sociais.

Um outro motivo foi a dificuldade de se fazer a ligação entre corpo teórico, dados empíricos e aporte metodológico de modo a constituir uma pesquisa com validade científica, o que levantou desconfianças, especialmente em torno da questão de que método(s) utilizar para alcançar e explorar as emoções a fim de produzir uma teoria confiável (Ahmed, 2017).

Nas últimas décadas, no entanto, estudiosos têm ultrapassado essa dificuldade e apresentado pesquisas e metodologias que expandem o campo das emoções (Scheff, 2006; Safatle, 2016; Ahmed, 2017; Le Cam; Ruellan, 2017; Campello, 2022). A tendência desses estudos é serem interdisciplinares, com contribuições da Sociologia, Antropologia, Psicologia, Psicanálise, Filosofia.

### **3. Ciência das emoções**

A emergência dos estudos das emoções deu origem a uma área conhecida como Sociologia das Emoções. A socióloga estadunidense Arlie Hochschild está entre as pioneiras desse campo, com obras como *The Managed Heart: commercialization of human feelings* (1983), em que cunhou o termo “trabalho das emoções”. O estudo observou aeromoças, focalizando o aprendizado do controle dos sentimentos operado por estas no desenvolvimento de suas atividades. Nesse momento, a emoção era observada a partir do ponto de vista da sua administração.

Hochschild também contribuiu ao relacionar sentimentos a fatores e contextos sociais, afirmando que estes não estavam isolados no interior das pessoas. Suas pesquisas têm influências de Goffman e de Freud (Bonelli, 2004).

O reconhecimento da emoção nos ambientes de pesquisa provocou, desde o início do século XXI, uma reabilitação da afetividade (Bernard, 2017) e viu surgirem termos como “virada emocional”, “virada afetiva”, “giro emocional”, com estudos que enfocam o comportamento de grupos, como diferentes emoções emergem e o que podem provocar (Scheff, 2006; Lordon, 2015; Ahmed, 2017).

Lordon compara a história das ciências sociais a um caminho na montanha, onde uma volta sucede a outra, para afirmar que depois da virada linguística, da volta hermenêutica e da volta pragmática, “surge, então, a volta emocional – e subitamente não parece hilário que essa coisa há muito ignorada seja finalmente considerada” (Lordon, 2015, p. 8).

Nessa volta emocional, muitos estudiosos passam a recorrer a emoção em seus estudos. Cefäi (2009, p. 31) defende que a afetividade é o que garante nosso contato com os outros e com as coisas, “e o que nos mantém unidos as situações, nos situando nelas”. Para Dahlgren (2011, p. 87) a emoção estabelece ligação entre as pessoas e permite compreender a participação em ações políticas, uma vez que é preciso superar obstáculos na passagem da discussão à ação. Hall (2005) lembra o significado do termo apático: “sem *pathos*”, ou seja, sem emoção, para se referir ao cidadão resignado e desinteressado da vida social.

Historicamente há diferentes abordagens para compreender emoções. Estudos como em Spinoza (2007) ou em Descartes (1998), organizam os afetos em pares opostos como medo/esperança, alegria/tristeza, prazer/dor, amor/ódio. Outros preferem pensar em complementaridade (Safatle, 2016). Há estudos que falam em afetos positivos e negativos ou usam como terminologia afetos alegres e tristes (Dahlgren, 2011; Lordon, 2015), estando entre os positivos a solidariedade, por exemplo, e entre os não-positivos, o ódio, medo, sendo todos significativos para consolidar relações.

Para Freud (1976) não há afetos a serem esquecidos, pois eles podem ser sempre transformados. Safatle (2016, p. 18) esclarece que “para Freud podemos fazer com o desamparo coisas bastante diferentes, como transformá-lo em medo, em angústia social, ou partir dele para produzir um gesto de forte potencial liberador”. Assim, a emoção não é um estado solidificado, mas algo que não cessa de se modificar, sendo marcada pela ambivalência, de acordo com a relação com o mundo. Safatle (2016) ainda defende que todas as transformações sociais não devem ser pensadas apenas como modificações nos modelos de circulação de bens, mas como modificações na estrutura dos sujeitos, nos regimes de suas economias psíquicas e nas dinâmicas de seus vínculos sociais.

Para uma análise via emoções é importante ainda que não se perca de vista que os espaços não são puros: tanto a racionalização é também um modo de controle social, mais moderno e sutil, exercido pelos resultados mais facilmente demonstráveis, quanto as emoções não são exclusividade de uma interpretação mais humanista para os fenômenos, podendo ser instrumentalizadas. Mesmo que o modelo econômico neoliberal administrativo pareça mais próximo de explicações racionais e quantitativas e, em tese, evite uma explicação via emoções, ele também recorre aos afetos como dispositivos de otimização de produtividade ou como método de controle. Para Illouz (2011, p. 37), “a esfera econômica, longe de ser desprovida de sentimentos, tem sido, ao contrário, saturada de afeto, um tipo de afeto comprometido com o imperativo da cooperação e com uma modalidade de resolução de conflitos”. Illouz (2011) cunhou o termo “capitalismo afetivo” e exemplificou como afetos circulantes em sociedades capitalistas neoliberais o medo de ser excluído, de não ser bem sucedido como sujeito econômico e a insegurança em relação a uma iminente degradação econômica.

Dito isso, não se ignora a possível tentativa de se utilizar as emoções de forma instrumental e retórica com o objetivo de unir pessoas ou incentivá-las à ação. Porém, é importante dar ouvidos a Ahmed (2017) quando ela questiona uma visão funcionalista das emoções, argumentando que estas se constituem em objeto complexo, sobre o qual intervêm processos desordenados, nem todos facilmente reveláveis, uma vez que nem sempre os sujeitos sabem como se sentem ao tentar articular consciente e inconsciente.

Ao questionar uma visão instrumental das emoções, Ahmed (2017) não está dizendo que estas não tenham uma função. Antes disso, está alertando que reduzir sentimento a função simplifica as emoções ao supor que estas são regidas por interesses definidos de antemão. Para a estudiosa, quando um sentimento se converte em instrumento não significa que algo esteja sendo criado a partir do nada, mas que algo está sendo criado a partir do que já existe: uma sensação, um sentimento, uma emoção.

### **3.1 Que método e objeto nos estudos das emoções?**

A visibilidade que o estudo das emoções passou a ter, revelou uma heterogeneidade nas formas de definir e apreender o objeto "emoção" bem como uma discussão sobre que métodos de estudo seriam mais adequados, deixando à mostra tensões entre diferentes abordagens e programas de pesquisa. Os estudos têm avançado na articulação de perspectivas macro e microssocial, premissas teórico-metodológicas variadas e uma filiação interdisciplinar.

Bernard (2015) aponta uma perspectiva relacional, que tome por base a ideia de que a emoção é uma ação sobre o mundo que provoca reações. Note-se que o autor observa a emoção como uma "ação" – e uma ação que não se encerra em si, pois provoca "reação". É dele também a ideia da existência de um tecido social emocional, podendo a emoção agir tanto como cimento social ou, ao contrário, estimular conflitos (Bernard, 2017).

Os estudos que entendem a emoção como elemento articulador de ações vão se apresentando em disciplinas distintas como Antropologia, Sociologia, Estudos Literários, Comunicação, com resultados diferentes dos gerados pela Psicologia.

Dentro da Comunicação, o subcampo do Jornalismo tem se voltado mais recentemente ao estudo das emoções, ainda que parte das pesquisas continue observando utilizações mais instrumentais da emoção, constituindo, assim, uma forma mais estrita de pensar sobre o tema. Le Cam e Ruellan (2017) se queixam de uma ausência de estudos sobre o vínculo e a parte emocional da atividade jornalística, que pouco é explicada. Tentando diminuir essa lacuna, eles investigam o apego à profissão, tentando compreender a que jornalistas se apegam, o que amam em sua atividade, o que lhes faz ter gosto pelo jornalismo.

Podemos inferir que aquela ideia de oposição cartesiana entre racional e emocional das ciências modernas foi adotada pela prática jornalística. Le Cam e Ruellan (2017) argumentam que o jornalismo faz a separação razão/emoção ao pregar um trabalho objetivo, onde as emoções estão ausentes, simplificando a complexidade e heterogeneidade do trabalho e contribuindo com a produção de análises com resultados muitas vezes distantes da atividade real. Só recentemente o Jornalismo começa a ser visto e a se olhar sob o prisma da emoção, tanto na prática como nos estudos.

Tentando compreender o envolvimento de jornalistas em atividades estressantes da profissão – como os repórteres de guerra, por exemplo-, Le Cam e Ruellan (2017) observam que nem tudo o que acontece é doloroso, mas pode ser também motivo de alegria, criar oportunidades de sentido, ser motivo de realização de vínculos. Os autores defendem que as emoções operam como forma de vínculo dos jornalistas ao trabalho,

podendo substituir normas ou leis, sendo intrínsecas ao exercício da profissão, parte do que a atividade proporciona, constituindo-se em motivo e meio para que jornalistas exerçam suas atividades.

O aumento recente de interesse pelas emoções em vários campos de estudo, segundo Greco e Stenner (2008), se deve a confluência de múltiplos fatores e ocorre concomitantemente ao crescimento de interesse por agendas relativas aos temas da justiça, meios de comunicação, política, negócios, educação e sistemas de saúde. Dosse (2018) acrescenta a esse contexto uma situação de dupla crise no pensamento social – quer seja a partir da ideia de mão invisível do mercado, quer seja por meio da onipresença do Estado – o que facilitou a busca de compreender o que fundamenta o vínculo social e desencadeou uma maior atenção aos microvínculos e interações.

Ahmed (2017) fala em uma socialidade das emoções, entendendo que estas não estão nem no individual nem no social, mas circulam. Ela esclarece que, ao pensar esse caminho, não está oferecendo um modelo como contágio, como se a emoção passasse de um a outro, pois correria o risco de transformar a emoção numa propriedade. Enquanto isso, a estudiosa explora as emoções como algo que se move, por meio da circulação dos objetos, que se tornam saturados de afeto, sendo as emoções espaços de tensão pessoal e social.

Essa forma de enxergar as emoções compreende-as não como objeto possuído (o meu amor/ódio) ou que possui (fui tomado por amor/ódio), não como substâncias transferíveis (eu lhe dou/ofereço o meu amor/ódio), nem apenas como processos fisiológicos dos quais o corpo retém o segredo, mas toma as emoções como relações em que importam o contexto e os atores nos quais e entre os quais as emoções se manifestam. Ainda é importante destacar que enxergar a emoção como algo interior, privatiza e encobre sua dimensão pública e papel na vida social.

Para Ahmed (2017) os estudos das emoções devem olhar com criticidade o que chama de excesso de celebração da mobilidade dos sujeitos, uma vez que estes continuam dependentes tanto de atribuições institucionais e sociais alheias as suas vontades como dos capitais econômicos e culturais concretos. Essa ideia dialoga com o que Marx aponta sobre o comportamento e ação dos indivíduos condicionados pelos acontecimentos e contradições da sociedade onde vivem, o que resultou na famosa formulação: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (Marx, 1986, p. 17).

Ao afirmar isso, Marx (1986) não está aprisionando o homem, mas concebendo a práxis como atividade humana prático-crítica em que natureza e sociedade podem ser modificadas pelo homem, expressando, assim, o poder do homem de transformar o ambiente. Ahmed (2017) não nega certo determinismo nas relações sociais, mas também enxerga essas relações como abertas a dissonâncias. E nessas dissonâncias, a emoção joga papel importante.

Todas essas questões contribuem para refinar o debate sobre objetos de estudo e metodologias de pesquisa em emoções. Um caminho metodológico que tem sido usado é aprofundar a investigação de emoções específicas e, a partir delas, explorar suas ramificações. Esse método, utilizado por Scheff (2006) e Ahmed (2017), confirma o quanto as emoções são diversas e se transformam.

#### **4. Vínculos sociais e reciprocidade**

Estudar emoção é investigar tanto o que move as pessoas, o que as mobiliza, como tentar

compreender o que as conecta umas às outras e a isto ou aquilo. Ou seja: o que as vincula. Os espaços sociais são arenas de trocas e conflitos propensos à formação de vínculos diversos. Uma corrente proeminente dessas relações recebeu o nome de utilitarismo, que tende a julgar a ação humana quanto as suas consequências “úteis” (Gaiger, 2016). Para o utilitarismo, basta que se pague um valor monetário e fica-se quite, numa relação que não precisa criar laços. O utilitarismo equaciona dívidas e evita a contração de relações que extrapolem os laços iniciais, escapando dos vínculos.

Porém, os engajamentos em ações coletivas e arenas públicas não têm por razão declarada apenas voltar-se para um lucro econômico, político ou mesmo simbólico, não sendo somente o gosto por dinheiro, poder ou prestígio que tem a capacidade de mobilizar as pessoas (Cefäi, 2011; Sabourin, 2011). Motivos também podem ser: senso de responsabilidade e solidariedade, recusa a injustiças sociais, preocupação com o bem público, indignação contra negligências e desejo de participar de assuntos públicos (Polanyi, 2000; Cefäi, 2011; Dahlgreen, 2011).

Seguindo um caminho perturbador para a ideia utilitarista, o vínculo social, definido por Gaiger (2016, p. 10) como “a arte de manter relações como meio de viabilizar a vida”, é um fenômeno que recorre aos afetos: amor, fascinação, sedução, solidariedade. Ou seja, enquanto o mercado e modelo utilitário são baseados na liquidação da dívida, o vínculo social é baseado na manutenção da “dívida” (de um outro tipo, que não financeira) e expectativa de reciprocidade. Para o vínculo social, deixar “dívidas em aberto” é permite oportunidades de contato e constituição ou reafirmação de laços.

Os estudos sobre vínculos sociais enxergam um tecido social entrelaçado por afetos, onde forjam-se identidades, estilos de vida e disposições para a ação, ainda que esses vínculos possam ser temporários (Polanyi, 2000; Gaiger, 2016). Ao basear-se em reciprocidade - em detrimento da autonomia individual - como o mecanismo capaz de sustentar a ligação entre as pessoas, os vínculos sociais nutrem as relações e são capazes de gerar valores como amizade e responsabilidade, que garantem modos de estabelecer possíveis contrapoderes (Sabourin, 2011). Para que a reciprocidade se estabeleça e o vínculo social se manifeste, as relações se revelam intercaladas por emoções.

Mauss (2003) concebeu a dádiva como forma de circulação material e sobretudo simbólica de bens e serviços impulsionada por qualquer prestação efetuada sem garantia de retorno, com o fim de alimentar o laço social e objetivo de criar e alimentar o vínculo entre as pessoas. Nessas condições, os bens não valem por sua utilidade (valor de uso) ou por seu preço (valor de troca), mas porque criam e alimentam a relação interpessoal (valor de vínculo). Para Mauss (2003) a dádiva alimenta os vínculos sociais e deve ser percebida não como ato isolado, mas como um ciclo com três momentos: dar-receber-retribuir. O utilitarismo isola como único momento o receber e coloca os indivíduos como movidos pela única tentativa do recebimento, desprezando as relações de interdependência.

A dádiva foi estudada por Mauss (2003) como própria de sociedades arcaicas. Suas contribuições, embora importantes, muitas vezes foram descartadas ao se estudar regimes de associações atuais. Caillé (2002) atualizou o paradigma da dádiva de Mauss e propôs que esta não é exclusiva das sociedades primitivas, mas pertence a nosso mundo moderno. Esse autor defende que na reciprocidade, na verdade, a gratuidade é aparente, pois o que é ofertado deve custar um preço - não um preço liquidado em dinheiro, mas, por exemplo, com entrega de tempo ou habilidade do que se pode fazer em/pelo grupo. Assim, a perspectiva da reciprocidade pode ser entendida não como uma bondade desinteressada, mas como um mecanismo sofisticado que permite a formação e continuidade de vínculos.

Conceitos como dádiva e reciprocidade encontram resistências num cenário marcado por neoliberalismo e privatização, onde compromisso mútuo simbólico e corresponsabilidades

perdem importância. No entanto, a renovação dos estudos defende que, nas sociedades contemporâneas, a reciprocidade assume várias formas - inclusive dando lugar a reciprocidades positivas, negativas, simétricas, assimétricas. Estudos também destacam a emergência de formações alternativas a modelos hegemônicos onde se observam atividades não motivadas apenas por interesse material individual ou corporativista, mas que incluem preocupação com a satisfação das necessidades dos outros ou com a manutenção do laço social, das relações humanas e das necessidades do conjunto da comunidade (Sabourin, 2011).

Ainda é bom que se diga que jogar luzes sobre as emoções que circulam nas relações sociais não significa idealizar essas relações ou romantizar os estudos. A ideia de vínculos sociais comporta uma perspectiva crítica em relação a motivação nas ações, que não deixa de perceber tensões, resistências dos enredos instituídos, incerteza de alianças, riscos dos vínculos se deteriorarem ou contradições em atuações possivelmente altruístas.

É possível apontar que no modelo mercantil há a liberdade de sair de uma relação com facilidade – liberdade apoiada na liquidação da dívida, uma vez que a troca se completa por si e a relação é pontual, resultando num vínculo frágil. Enquanto isso, no modelo da reciprocidade, a troca é voltada a se perpetuar, como num pacto, sendo também fonte de tensões (Caillé, 2002; Godbout, 2002). Esse jogo de trocas, que Godbout (2002) chama de endividamento mútuo positivo, implica em algum tipo de privação nas trocas, mas também em ganho recíproco, que pode ser constantemente renovado.

As práticas de reciprocidade também não estão livres de climas de rivalidade e de afetos como a inveja, que podem ameaçar grupos, levando à dissolução dos jogos de vinculação (Caillé, 2002). Para Sabourin (2011), assim como a troca capitalista, as práticas de reciprocidade conhecem alienações - ainda que de natureza diferente da economia de troca capitalista-, que necessitam de mais estudos para uma melhor compreensão. No entanto, elas permitem que vínculos possam ser mantidos, reinventados, remodelados. Os diferentes acordos/desacordos comprovam a presença de emoções e como elas podem ser transformadas.

## 5. Emoções e EPC

Mesmo podendo ser considerada à margem em estudos mais recentes de EPC, as emoções não foram ignoradas por pensadores caros a esse campo – como já mencionado. Basta lembrar que Marx, ao manejar conceitos como fetiche da mercadoria, alienação, ideologia, exploração e outros, tratava, também, de emoções.

Quando Gramsci pensou a importância das emoções na política, em particular nos processos revolucionários, sem perder de vista a perspectiva materialista e dialética de Marx, refletiu sobre o que mobiliza a classe trabalhadora pensando o partido político como uma ideia-força capaz de unir teoria e ação, alinhando emoção e razão, e compreendendo a paixão política revolucionária como algo dialeticamente relacionado à razão (Coutinho, 2020).

Ainda podemos lembrar clássicos das ciências sociais como Durkheim (2001), que conceituou fato social como as maneiras de ser, pensar, **sentir** e agir de dada sociedade (grifo nosso).

Podemos supor que a ideia de escamotear a emoção e valorizar a razão num mundo capitalista neoliberal em busca do progresso, dialoga com a ideia de sufocar o político e destacá-lo do econômico – como acontece quando a Economia se esquia de ser uma Economia Política. Ambos os casos se relacionam à predominância do pensamento funcionalista administrativo requerido pelo crescimento do capitalismo e sua natureza

repressiva.

Quando promoveu a crítica da Economia Política, ainda no século XIX, Marx influenciou o florescimento do viés crítico nos estudos, que passa por fases de maior ou menor aceitação ao longo dos tempos e de acordo com os contextos históricos. Muitos autores consideram que desde a segunda metade século XX, o viés crítico tem sido negligenciado e a interpretação conservadora dos acontecimentos econômicos tem sido dominante. Para Zaiat (2012, p. 11) “a ortodoxia coincide com a ordem natural em um mercado livre”. O autor lembra que um mercado livre é uma situação ideal – e uma situação ideal é um universo econômico inexistente. Baran e Sweezy, observando na economia ortodoxa um raciocínio exageradamente matemático, que despreza problemas sociais de cada momento histórico, foram mais taxativos ao afirmar que “a economia que emerge na segunda metade do século XX é “antihistórica até a medula” (Baran; Sweezy, 1968, p. 29).

Alguns estudos reclamam que a EPC ocupe um espaço menor no que merece no elenco das teorias da comunicação. Autores que se tornaram referência nesse campo teórico, como Mauro Wolf (2008), por exemplo, que listam teorias da comunicação de modo quase enciclopédico, não incluem a EPC em suas listas. Na América Latina os estudos de EPC ficaram, na maioria dos casos, marginalizados da agenda curricular (Herscovici; Bolaño; Mastrini, 2000).

Tornou-se muito utilizada a definição de Mosco (1996, p. 25) para Economia Política da Comunicação e da Cultura como “[...] estudo das relações sociais, particularmente as relações de poder que mutuamente constituem a produção, distribuição e consumo dos recursos”. Para Bolaño (Martins; Valente, 2020, p. 98) essa definição “não está errada, mas não avança tanto no projeto de constituir um pensamento marxista sobre o tema na perspectiva do materialismo dialético”. Este estudioso tem preferido pensar a Economia Política da Comunicação e da Cultura como “o estudo das relações de produção capitalistas relativas à estrutura dos sistemas de mediação social, tendo por pressuposto o desenvolvimento das forças produção” (Martins; Valente, 2020, p. 98). Nessa definição há um destaque para as estruturas de mediação social, o que, segundo Bolaño, implica em uma ampliação do ferramental crítico da Economia Política. Em entrevista a Martins e Valente (2020, p. 99), sobre a definição de Economia Política da Comunicação e Cultura e sua relação com plataformas digitais, Bolaño acrescentou:

Hoje, a questão técnica se sobrepõe a outras porque estamos em plena mudança estrutural e a nossa obrigação, como pensamento crítico marxista, deve ser colocá-la na sua real dimensão. Ela está relacionada com a mudança estrutural, mas o mais importante para o nosso campo de estudos – diferente das áreas técnicas da informação, ou para a engenharia – **são as relações humanas.** (grifo nosso).

Para pensar em como se pode ampliar a crítica, pode-se recorrer ao próprio Marx (2008, p. 234), que em sua contribuição para a crítica da economia política, já afirmava: “a economia política burguesa só conseguiu compreender as sociedades feudais, antigas e orientais, no dia em que empreendeu a autocrítica da sociedade burguesa”. Herscovici, Bolaño e Mastrini (2000) advogam que se faz necessário à EPC buscar novos argumentos que se contraponham ao sucesso de formatos neoconservadores.

Com base nesses argumentos e no que foi discutido no espaço (limitado) deste artigo, sugerimos, como mais um caminho, que a EPC considere a categoria emoções – ou a recuperação da importância desta – nas análises sobre produção de comunicação, mercantilização de conteúdos, consequências da concentração dos meios de comunicação, plataformação do trabalho e da vida, centralidade das diferentes formas de mídia, desinformação – entre outros temas -, para contribuir com análises fecundas

que não ignorem o papel que as emoções, sempre presentes e em circulação, desempenham.

## **Considerações finais**

As emoções, por um tempo deixadas de lado nos estudos dos fenômenos sociais, voltam a ser uma perspectiva (re)utilizada desde as décadas finais do século XX, dando abertura ao reconhecimento de vínculos sociais, microvínculos e sociabilidades desenvolvidas nas atividades e modos de vida experimentados. Essa perspectiva consente na ocorrência de sentimentos diversos nas atividades realizadas e nos fenômenos sociais, que devem ser levados em conta na compreensão de ações.

Nesse estudo tratamos de conceitos-chave e fizemos um percurso histórico que permite compreender porque a categoria emoções foi sendo marginalizada, embora esteja presente em estudos clássicos. Para compreender uma certa marginalização das emoções nos estudos, apontamos uma pretensa separação entre razão e emoção, com consequente valorização dos aspectos racionais, presente tanto na base da concepção moderna de ciência como na disseminação do modelo neoliberalizante, que valorizou cálculos de interesses econômicos e técnicos, onde a emoção foi vista como algo que contaminaria os ideais de eficiência e produtividade.

Outro fato que ajuda a explicar um distanciamento das emoções nos estudos é uma alegada dificuldade de se fazer a ligação entre corpo teórico, dados empíricos e aporte metodológico nos estudos de modo a constituir uma pesquisa com validade científica. Reconhecemos esse desafio. No entanto, discutimos aqui autores, objetos e métodos de estudos que estão enfrentando a questão.

Seguimos a perspectiva de Ahmed (2017), que entende emoções não como propriedades privativas de indivíduos, mas como forças que se manifestam nas relações, circulando e impregnando pessoas, ambientes, ações; sendo um fenômeno social e que não permanece como dado abstrato, mas se torna um fenômeno concreto.

Avançamos para a compreensão de vínculos sociais e ideias de reciprocidade, conceitos também deixados de lado pelo modelo capitalista neoliberal – o mesmo que prefere enxergar apenas Economia onde há Economia Política.

Ao refletir sobre um certo abandono da categoria emoções nas análises das ciências sociais de modo geral, incluímos a própria em EPC, mesmo que a emoção esteja presente em formulações clássicas adotadas por esse campo. Ao mesmo tempo, apontamos para uma retomada dessa categoria analítica, ultrapassando a disciplina Psicologia e encontrando espaço também numa Sociologia, Antropologia e Filosofia das emoções. Por fim, sugerimos um “reencontro” da EPC com as emoções.

O próprio título desse estudo – Quem tem medo das emoções? – é, em si, uma provocação, uma vez que o medo é uma emoção e, como aqui defendemos, a emoção já está presente, mesmo quando não a nomeamos.

Em seu viés crítico, a EPC considera que a Economia Política ortodoxa se constituiu em um campo rígido de estudos, autocentrado, praticando uma “economia econômica”, e não desenvolvendo de fato uma economia política. Ao deixar de lado as emoções, estaria a EPC incorrendo em um problema de mesmo tipo? Ao deixar de lado as emoções estaria a EPC aprisionando o materialismo histórico dialético e praticando, ela também, uma economia econômica?

Algumas questões suscitadas merecem investigações mais aprofundadas que as permitidas pela limitação de espaço desse artigo, merecendo ser desdobradas. Esperamos

que a contextualização, conceitos e inquietações aqui abordados contribuam com a reflexão nos estudos e ajudem a reconhecer que prescindir das análises das emoções pode significar deixar incompleto o potencial crítico da EPC num momento em que emerge uma diversidade de fenômenos que podem encontrar abrigo num campo de estudos que articule EPC e emoções, não como algo estranho à EPC, mas, quem sabe, como um reconhecimento a pensadores clássicos desse campo.

## Referências bibliográficas

AHMED, S. **La política cultural de las emociones**. Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma de México, 2017.

BASTOS, P. N. Dialética do engajamento: uma contribuição crítica ao conceito. **Matrizes**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 193-220, 2020. DOI: 10.11606/issn.1982-8160.v14i1p193-220. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/157540> Acesso em: 15 out. 2023.

BARAN, P.; SWEEZY, P. **Monopoly Capital**. Nova York: Monthly Review Press, 1968.

BERNARD, J. Les voies d`approche des émotios, **Terrains/Théories**, n 2., 2015. Disponível em: <http://teth.revues.org/196>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BERNARD, J. **La concurrence des sentiments**. Paris: Métailié, 2017.

BOLAÑO, C. **Indústria cultural: informação e capitalismo**. São Paulo: Polis, 2000.

BOLAÑO, C. O império contra-ataca. **Textos para discussão III**. Eptic: Economia política das tecnologias da informação e da comunicação. Sergipe, 2002, p. 1-30.

BOLAÑO, C. Desafios da economia política da informação, da comunicação e da cultura frente às inovações tecnológicas e a mudança social: a atual batalha epistemológica do pensamento crítico latino-americano. In: BRITTOS, V. C. (Org). **Economia política da comunicação: estratégias e desafios no capitalismo global**. São Leopoldo: Unisinos, 2008, p. 59-75.

BONELLI, M. da G. Arlie Russell Hochschild e a sociologia das emoções. **Cadernos Pagu**, n. 22, Campinas. jan./jun, 2004.

CAILLÉ, A. Dádiva e associação. In: MARTINS, P.H. (Org.). **A dádiva entre os modernos: discussão sobre os fundamentos e as regras do social**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002, p. 191-205.

CAMPELLO, F. **Crítica dos afetos**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2022.

CEFÄI, D. Os novos movimentos de protesto na França: a articulação de novas arenas públicas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 72, out. 2005. p. 129-160.

CEFÄI, D. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas**, fev. 2009. p. 11-48.

CEFÄI, D. Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse em Paris. In: CEFÄI, D. *et al* (Orgs). **Arenas públicas: por uma etnografia da vida associativa**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2011. p. 67-101.

COUTINHO, E.G. **A paixão segundo Antonio Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora Mórula, 2020.

DAHLGREN, P. **Media and political engagement: citizens, communication and democracy**. Nem York: Cambridge University Press, 2011.

- DESCARTES, R. **As paixões da alma**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- DOSSE, F. **O império do sentido**: a humanização das ciências humanas. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- DURKHEIM, É. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- ELIAS, N. **O processo civilizador**: uma história dos costumes. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.
- ENRIQUEZ, E. **Da horda ao estado**: psicanálise do vínculo social. Rio de Janeiro: Zahar: 1999.
- FREUD, S. **Psicologia de Grupo e a análise do ego**. Dois verbetes de enciclopédia. Rio de Janeiro: Imago, 1976.
- GAIGER, L.I.G. **A descoberta dos vínculos sociais**: os fundamentos da solidariedade. São Leopoldo: Unisinos, 2016.
- GODBOUT, J. Homo donator versus homo economicus. In: MARTINS, P.H. (Org.). **A dívida entre os modernos**: discussão sobre os fundamentos e as regras do social. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 63-97.
- GRECO, M.; STENNER, P. **Emotions**: a social Science reader. New York: Routledge, 2008.
- HALL, C. **The trouble with passion**. New York: Routledge, 2005.
- HERSCOVICI, A.; BOLAÑO, C.; MASTRINI, G. **Economia Política da Comunicação**: uma apresentação. Disponível em: <https://docplayer.com.br/15407782-Economia-politica-da-comunicacao-e-da-cultura-uma-apresentacao.html>. Acesso em: 10 out. 2023.
- HOCHSCHILD, A.R. **The managed heart**: commercialisation of human feeling. Berkeley: University of California Press, 1983.
- HONNETH, A. **Reificação**: um estudo de teoria do reconhecimento. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- ILLOUZ, E. **O amor nos tempos do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- KIRSCHNER, T.C. Lembrando Norbert Elias. **T.E.X.T.O.S DE H.I.S.T.Ó.R.I.A.** Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB. V.7, n.1-2, 1999, p.27-58. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/textos/article/view/27794>. Acesso em: 10 mai. 2023.
- LE CAM, F.; RUELLAN, D. **Émotions de journalistes**: sel et sens du métier. Presses universitaires de Grenoble, 2017.
- LORDON, F. **A sociedade dos afetos**: por um estruturalismo das paixões. Campinas, SP: Papius, 2015.
- MARTINS, H.; VALENTE, J. Entrevista com César R. S. Bolaño. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, 22(1), 97–105, 2020. Disponível em <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/12986> Acesso em: 09 out. 2023.
- MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- MARX, K. **Contribuição à crítica da Economia Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MAUSS, M. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2003.
- MOSCO, V. **The political economy of communication**. Londres: SAGE, 1996.
- POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SABOURIN, E. Teoria da reciprocidade e socioantropologia do desenvolvimento. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, mai-ago. 2011. p. 24-51.

SAFATLE, V. **O circuito dos afetos**: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016.

SCHEFF, T. J. **Emotions, the Social Bond, and Human Reality**: Part/Whole Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SPINOZA, B. **Ética**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

VANDENBERGHE, F. **Ser ou não ser afetado**. 2017. Disponível em: <https://blogdosociofilo.com/2017/11/02/debate-ser-ou-nao-ser-afetado-por-frederic-vandenberghe/>. Acesso em: 12 de out. 2018.

WOLF, M. **Teorias das comunicações de massa**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ZAIAT, A. **Economia a contra mano**: como entender la economia politica. Buenos Aires: Planeta, 2012.

## **Presentación del dossier**

### **Tres décadas de reforma de las telecomunicaciones, el nuevo sistema global de comunicaciones: convergencia, internet y plataformas**

#### **César Bolaño**

Doctor en Economía por la Unicamp. Profesor de la Universidad Federal de Sergipe. Director de la Revista EPTIC. Contacto: [bolano.ufs@gmail.com](mailto:bolano.ufs@gmail.com).

#### **Verlane Santos**

Doctora en Desarrollo Económico por la UFPR y profesora del Departamento de Economía y del Programa de Postgrado en Comunicación de la Universidad Federal de Sergipe. Contacto: [velorca2010@gmail.com](mailto:velorca2010@gmail.com).

#### **Enrique Quibrera Matienzo**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor en la UAM-Xochimilco y profesor de asignatura en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Contacto: [enriquequibrera@gmail.com](mailto:enriquequibrera@gmail.com).

Una de las consecuencias de mayor impacto del proceso de recomposición de la hegemonía norteamericana iniciada al final de los años setenta del siglo pasado, con consecuencias de gran magnitud sobre América Latina, fueron los cambios en las telecomunicaciones, cuyo arranque más evidente es la ruptura del monopolio de AT&T en Estados Unidos en 1984, y la articulación de una política amplia de reestructuración productiva que tiene como punto central la convergencia entre telecomunicaciones, informática y audiovisual.

Más allá de los cambios de orden macroeconómica, política y militar del gobierno de Ronald Reagan, que trasladarán, en los años ochenta, la crisis a la periferia capitalista y, en los noventa, promoverán el colapso del llamado socialismo real en Rusia y Europa oriental, el proyecto de las infraestructuras globales de la información, de Bill Clinton y Al Gore, permitiría la implantación, en nivel mundial, de un nuevo paradigma industrial, con impactos fundamentales sobre el desarrollo tecnológico – incluyendo no solamente los sectores directamente vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación, pero también las biotecnologías médicas y agrícolas – y especialmente sobre la organización social, los sistemas de vigilancia, los modos de vida, las estrategias de los actores, bajo la hegemonía del capital financiero globalizado que sustituyó el modo de regulación taylorista-fordista-keynesiano vigente durante el periodo expansivo de la posguerra. El nuevo patrón tecnológico se conforma por un núcleo dinámico cuya base es la explotación del conocimiento para conformar los activos intangibles a explotar en escala global. Las comunicaciones representan uno de los sectores industriales que mayormente ha resentido la configuración económica-productiva emergente.

Brasil y México, los dos países más grandes y de mayor desarrollo capitalista en América Latina, han sido fuertemente impactados por ese movimiento que se viene desplegando en nivel global a lo largo de ya casi medio siglo. Ambos constituyen también dos áreas relevantes en que se desarrollaron los estudios latinoamericanos de economía política de la información, la comunicación y la cultura. La EPC latinoamericana, desde sus inicios, en los años setenta y ochenta, se ha dedicado al estudio de esos procesos, incluso aquellos de privatización de las telecomunicaciones y su significado en términos de reestructuración productiva, de cambio en las estructuras de poder político y económico en nivel internacional, implantación de las políticas neoliberales, impactos sobre el sistema global de cultura, con la constitución de la economía política de internet y de las plataformas digitales, entre otros, que nos condujeron a la situación actual en que la crisis del capitalismo y la crisis de la hegemonía norteamericana nuevamente se presentan de forma intensa.

La convocatoria para este número de la Revista EPTIC es una iniciativa de dos grupos de investigación con tradición en el campo, el Observatorio de Economía y Comunicación (Grupo OBSCOM-CEPOS), de la Universidad Federal de Sergipe, Brasil, y el Colectivo de Economía y Cultura de México, que reúne a investigadores de la UNAM y de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Los respectivos coordinadores tienen una historia de colaboración, que se ha buscado retomar en un momento transcendental – marcado por la pandemia de la covid-19 y los cambios geopolíticos generados por el gobierno Biden y las consecuencias de la guerra económica contra Rusia, la emergencia de China como actor protagónico también en materia de tecnología y de comunicaciones, en que un nuevo periodo se abre en la historia de un capitalismo reorganizado, marcado por la existencia de un nuevo sistema global de cultura, fruto de los complejos procesos mencionados.

Momento propicio para los balances y las proyecciones. La revista EPTIC y el portal EPTIC han seguido ese movimiento a lo largo de los últimos 25 años, desde su fundación. Así, por ejemplo, el proceso de privatización de las telecomunicaciones ha dado margen a la publicación del libro "Privatização das telecomunicações na Europa e na América Latina" (Aracaju: EDUFS, 1997), resultado de una mesa en el I Congreso de ALAIC, en Embu-Guaçu, coordinada por César Bolaño, que daría origen al grupo de Economía Política de ALAIC y a la red EPTIC, cuyo

portal publicó, en la misma época, el texto para discusión “Notas sobre a reforma das Telecomunicações na Europa e nos Estados Unidos até 1992”<sup>1</sup>. La revista, de su parte, publicó varios artículos durante el proceso de privatización de las telecomunicaciones en Brasil y en 2007 (vol. 9, n.º 2), un dossier titulado “Diez años de privatización de las telecomunicaciones en Brasil”, con un balance de la experiencia.

Este nuevo número de la revista mantiene la misma preocupación de evaluar el proceso de reforma de las comunicaciones y de la convergencia, pero ahora ya con un largo camino andado, cuando la economía de internet – otro tema que la revista, la red EPTIC y el grupo OBSCOM-CEPOS acompañan desde muy temprano (ver, por ejemplo, la serie de libros Economía Política de Internet, publicados por la Editora UFS) – asume una forma madura, concentrada y organizada en torno a las llamadas plataformas digitales. La mirada retrospectiva que se propone en este número especial de la revista está enfocada en dos países latinoamericanos de importante tradición en los estudios de comunicación, incluso en la economía política, y en el desarrollo de sus industrias culturales y de las comunicaciones en general.

México y Brasil presentan semejanzas y diferencias importantes en términos estratégicos, como en el caso de la reforma de las telecomunicaciones, que se suman a otras de perfil estructural y que emergen como resultado de sus distintos procesos de industrialización, de su proximidad a la potencia norteamericana, de participación en diferentes bloques regionales, etc. El análisis comparativo del desarrollo de los temas referidos puede ofrecer elementos importantes para la comprensión de la historia reciente de América Latina en la materia y para nuevos estudios comparativos con otros casos del subcontinente.

Buscando seguir, además, con una mirada a la historia de las iniciativas de la red EPTIC, de la revista, que completa con este número sus 25 años de publicación cuatrimestral ininterrumpida, y del grupo involucrado en su producción, decidimos republicar el artículo “Lugares comunes: Televisión y Telecomunicación en México y Brasil”, de Delia Crovi, César Bolaño, Verlane Aragão Santos y Enrique Quibrera, que salió originalmente en la revista Redes.com, n.º 6, 2011, presentando un análisis comparativo de los dos sistemas en ambos países, comenzando por una breve presentación de la problemática de su desarrollo económico, la evolución de los mercados en cuestión, modelos de organización, estructuras e interrelaciones, para terminar con el tema de la convergencia, explicitando la situación de la competencia en aquel momento histórico, cuando los procesos de privatización de las telecomunicaciones ya estaban básicamente concluidos en nivel mundial.

Cabe subrayar que las tendencias allí señaladas son revisadas en artículos posteriores. Sin embargo, la comprensión evidenciada de una dinámica de acumulación que estaría guiada por la economía política de internet, el papel de las plataformas digitales y las adaptaciones, en términos de competencia, de actores importantes en ese momento, como Globo o Televisa, plantearía nuevos desafíos, para los cuales las herramientas de la EPC se harían necesarias.

Siguen dos artículos especiales, de autores invitados, con el objetivo de retomar la historia y actualizar los temas centrales del debate en los dos países. Javier Esteinou Madrid, en su artículo “Los medios de comunicación de Estado en el régimen *lopezobradorista*: ¿aparatos de propaganda o instituciones de servicio público?”, se centra en problematizar la relación entre lo público y el Estado en México, en el contexto de la llamada Cuarta transformación histórica, bajo la égida del gobierno López Obrador. La búsqueda de una comunicación pública guiada por el propósito de lo público se observa a partir de la recuperación de instrumentos normativos y el monitoreo de las formas de uso del aparato gubernamental sobre los medios públicos de comunicación.

Mara Angelita Nestor Ferreira, Walter Shima, Júlio Grudzien Neto, en seguida, analizan “A

---

<sup>1</sup> <https://eptic.com.br/category/discussao/>

trajetória das telecomunicações e da banda larga no Brasil: uma análise a partir da ANATEL”, en el cual se observa la relación del ente regulador con los agentes públicos y privados, a partir del marco normativo a lo largo del periodo post privatización en el país. Rodrigo Braz y Murilo Ramos, de su parte, en “A liga do sistema: as firmas de consultoria na privatização das telecomunicações brasileiras”, recuperan también el tema de la privatización en Brasil, bajo el foco del desempeño de estos operadores como elementos estratégicos bajo la égida del capital financiero, con el poder de articulación y definición de los instrumentos de política regulatoria en Brasil, mientras Ana Beatriz Lemos da Costa, Fernando Oliveira Paulino y Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima dedican su artículo “AT&T: do monopólio privado à concorrência com serviços de streaming e os desafios da regulação” a observar cómo la transición al régimen privado en el país, siguiendo un movimiento más amplio a nivel internacional, conduce a una situación agravada de concentración en manos de las plataformas.

**Coordinadores del dossier:** César Bolaño (Brasil), Verlane Aragão Santos (Brasil), Enrique Quibrera (México) y Jorge Benet (México)

**Lugares comunes: Televisión y Telecomunicaciones en México y Brasil<sup>1</sup>**

**Lugares comuns: Televisão e Telecomunicações no México e no Brasil**

**Common places: Television and Telecommunications in Mexico and Brazil**

**Delia Crovi Druetta**

Comunicóloga y latinoamericanista. Profesora en comunicación y estudios latinoamericanos en la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: [crovidelia@gmail.com](mailto:crovidelia@gmail.com).

**César Bolaño**

Doctor en Economía por la Unicamp. Profesor de la Universidad Federal de Sergipe. Director de la Revista EPTIC. Contacto: [bolano.ufs@gmail.com](mailto:bolano.ufs@gmail.com).

**Verlane Santos**

Doctora en Desarrollo Económico por la UFPR y profesora del Departamento de Economía y del Programa de Postgrado en Comunicación de la Universidad Federal de Sergipe. Contacto: [velorca2010@gmail.com](mailto:velorca2010@gmail.com).

**Enrique Quibrera Matienzo<sup>2</sup>**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor en la UAM-Xochimilco y profesor de asignatura en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Contacto: [enriquequibrera@gmail.com](mailto:enriquequibrera@gmail.com).

**Autores invitados**

1 Artículo publicado originalmente en [Redes.com: revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación](http://redes.com), 2011, n. 6, pp. 181-196. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/302642>. Esta versión tuvo apenas ajustes respecto a las normas de ABNT.

2 Na primeira edição, apresentado, na forma de pseudônimo, como Santiago Lima Carmona.



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

## Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis comparativo preliminar de los sistemas de telecomunicaciones y televisión en México y Brasil. Comenzamos con una breve presentación de la problemática del desarrollo económico en ambos países, en una perspectiva histórica. A continuación, presentamos la evolución de ambos mercados en los dos países, sus modelos de organización, estructuras e interrelaciones. Finalmente, retomamos el tema de la convergencia para explicitar la situación real de la competencia interindustrial e internacional en los sectores considerados en las dos principales economías de América Latina.

**Palabras clave:** Televisión; Telecomunicaciones; Economía política; Convergencia.

## Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar uma análise comparativa preliminar dos sistemas de telecomunicações e televisão no México e no Brasil. Iniciamos com uma breve apresentação da problemática do desenvolvimento econômico nos dois países, em uma perspectiva histórica. Em seguida, apresentamos a evolução de ambos os mercados nos dois países, seus modelos de organização, estruturas e inter-relações. Por fim, retomamos o tema da convergência para explicitar a situação atual da competência interindustrial e internacional nos setores considerados nas duas principais economias latino-americanas.

**Palavras-chave:** Televisão; Telecomunicações; Economia política; Convergência.

## Abstract

The objective of this paper is to present a preliminary comparative analysis of the telecommunications and television systems in Mexico and Brazil. We begin by a brief presentation of the economic development problematic in both countries, in an historical perspective. Then, we present the evolution of both markets in the two countries, their organization models, structures and interrelations. Finally, we retake the theme of convergence in order to make explicit the actual situation of inter-industrial and international competence in the considered sectors in the two main Latin America economies.

**Keywords:** Television; Telecommunications; Political economy; Convergence.

## Introducción

El presente artículo es resultado de una colaboración que los autores han venido desarrollando al interior de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC) y la Unión Latina de Economía Política de la Información, Comunicación y Cultura (ULEPICC). Mediante el intercambio de artículos, ponencias y publicaciones diversas, así como a raíz de invitaciones para participar en congresos y seminarios, se generó un reconocimiento mutuo sobre el trabajo académico desarrollado. El texto que ahora presentamos constituye la materialización de los primeros resultados de un proyecto más amplio, cuya finalidad es realizar un análisis comparativo de los sistemas de comunicación y de poder en Brasil y México, a partir de una visión más amplia, enmarcada en el contexto latinoamericano. Comenzamos con una breve presentación de la problemática del desarrollo económico en ambos países, planteada desde una perspectiva histórica y estructural. Enseguida mostramos la evolución de los modelos de organización de la televisión y las telecomunicaciones, así como su estructura actual y las interrelaciones existentes en sus mercados nacionales. A manera de conclusión, retomamos el tema de la convergencia económica que se ha ido estableciendo en ambos países entre los dos sectores analizados. En términos generales, el artículo busca exponer la situación concreta y la problemática de la competencia inter-industrial e internacional, tal como se presenta hoy en la televisión y las telecomunicaciones de las dos principales economías de América Latina, así como sus interrelaciones y sus relaciones con el exterior.

## Breves consideraciones sobre la historia económica de México y Brasil

La historia política y económica de los dos países más grandes de América Latina guarda rasgos comunes muy importantes. En primer lugar, ambos formaron parte del sistema mundial inaugurado en el siglo XVI, que fue punto de partida de la historia del capitalismo global. Ambos, por supuesto, se constituyeron como partes del sistema colonial, sometidos a una metrópolis que impuso limitaciones radicales al proceso interno de acumulación de capital, en función del estatuto colonial del "exclusivo metropolitano" (Novais, 1979).

En uno y otro caso, los procesos de desarrollo capitalista están ligados a factores endógenos y exógenos. Entre los endógenos están los relativos a las particularidades de la economía local, cuya evolución se articula a las formas históricas específicas de inserción en el sistema global. Los factores exógenos se relacionan con los dramáticos movimientos experimentados por los países centrales desde principios del siglo XIX.

Para el entorno de la economía local, es importante destacar los procesos de independencia y la consecuente constitución del Estado nacional, que permitieron el inicio de un movimiento de acumulación primitiva de capital. Más tarde, en el ambiente crítico de la primera mitad del siglo XX (dos guerras mundiales, *crack* de la bolsa de Nueva York de 1929 y crisis de los años 30), se produce un largo proceso de industrialización, conocido en la literatura económica latinoamericana como "sustitución de importaciones"<sup>1</sup>. En distintos

---

<sup>1</sup> Como lo explica Maria da Conceição Tavares, se debe huir de la "acepción simple y literal del término", pues "En realidad el término 'sustitución de importaciones' adoptado para designar el (nuevo) proceso de desarrollo de los países subdesarrollados, es poco feliz, porque da la impresión de que consiste en una operación simple y limitada de retirar o disminuir componentes de la pauta de importaciones para substituirlos por productos nacionales. [...] Sin embargo, nada está tan lejos de la realidad en cuanto a ese desideratum. En primer lugar, porque el proceso de sustitución no busca disminuir el quantum de importación global; esa disminución, cuando ocurre, es impuesta por las restricciones (absolutas y relativas) de acuerdo a la necesidad de producir internamente algunos bienes que antes se importaban. Por otro lado, en lugar de esos bienes sustituidos aparecen otros y a medida que el proceso avanza eso acarrea un aumento de la demanda derivada de las importaciones (de productos intermediarios y bienes

grados, el fenómeno es común a los diferentes países latinoamericanos, incluyendo elementos y momentos fundamentales, como la constitución del Estado nacional y de una clase dominante local, el inicio del proceso de acumulación de capital por una burguesía mercantil nacional, la constitución de un mercado de trabajo libre, la industrialización substitutiva y sus fases, con fuerte preeminencia del control estatal mediante políticas proteccionistas, entre otros.

Debido al soporte estatal, Brasil y México han sido los dos países de mayor trayectoria en lo que se refiere al desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas, que tuvo lugar al final del periodo expansivo del capitalismo del posguerra. El carácter "retardatario" (Mello, 1984) de ese proceso y las determinantes globales, hicieron que el Estado asumiera un papel particular en el esfuerzo de industrialización.

En el caso brasileño, el cambio comienza en 1808 con la reubicación de la familia real portuguesa, que huyendo de las tropas napoleónicas se traslada a Brasil. Como consecuencia de este hecho, en 1822 se constituye el Estado nacional, proceso que continúa con el establecimiento de un mercado de trabajo libre y que se consolida definitivamente en 1888 con el fin de la esclavitud. Este proceso continúa gracias al desarrollo industrial generado por la economía cafetera de São Paulo, que deja al país en condiciones de responder creativamente a los retos impuestos en la primera mitad del siglo XX por las ya mencionadas crisis de los países centrales (Mello, 1984; Silva, 1985).

Para México, el "primer proyecto formal para el desarrollo del capitalismo en el país"<sup>2</sup> se desarrolla en las postrimerías del siglo XIX con la dictadura de Porfirio Díaz y la Revolución que estalla en 1910 y culmina hacia 1921. El período se caracteriza por privilegiar la articulación de la economía con el esquema mundial a través del funcionamiento de un enclave permeado por la inversión extranjera. Mediante tal enclave se producen materias primas agrícolas y mineras para la exportación y con ello se establece una dependencia durable con el capitalismo internacional, que por su parte ha alcanzado ya su *fase superior*. El tendido de las líneas telegráficas y posteriormente las telefónicas se lleva a cabo para soportar la operación del enclave, cuyo desgaste impulsa el estallido revolucionario. La Revolución mexicana se transforma en andamiaje institucional y el Estado encabeza el proyecto de industrialización nacional con base en el desarrollo del mercado interno. En los cuarenta esta situación entra en su fase de madurez y recibe un impulso extraordinario debido a la escasez de manufacturas resultado de la Segunda guerra mundial, lo que asegura la producción de mercancías nacionales.

## La radiodifusión

La industrialización mexicana impulsa el surgimiento de las primeras estaciones radiofónicas en la década de los treinta, cuyo modo de operación se estructura en la venta de tiempo para la transmisión de anuncios publicitarios. La génesis del grupo Televisa se produce, por ejemplo, mediante el involucramiento de sus inversionistas fundadores en la operación de las radiodifusoras debutantes. Más tarde, en 1950, el mismo grupo empresarial y familiar, inaugura el tránsito hacia la explotación de la televisión abierta, ya que las primeras concesiones para operar señales de TV se entregan al grupo líder de la industria radiofónica de entonces, que logra así una primera diversificación hacia un mercado distinto al originario. A partir de entonces, y con base en el esquema proteccionista que animó la política industrial de

---

de capital) que pueden resultar en una mayor dependencia del exterior, en comparación con las primeras fases del proceso de sustitución" (Tavares, 1983: 38-9). Ver también Furtado (1959).

<sup>2</sup> Así lo establece Arnaldo Córdoba en *La ideología de la Revolución Mexicana*. México, Editorial Era-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (Colección El hombre y su tiempo), 1972.

sustitución de importaciones, se resguarda el desempeño operativo de las estaciones radiodifusoras mediante una estructura de fomento y soporte.

En Brasil la situación es simétrica, con la diferencia de que el proceso de concentración del mercado nacional para llegar a su configuración actual se concretará solo a partir de 1965. Globo, el principal capital del sector, que estará al frente de todo el proceso de oligopolización del mercado de televisión, nace en la prensa con el periódico "O Globo" y hasta mediados de los sesenta se ubica en ese sector y en el de la radio como un competidor más. A partir de una concesión en televisión en el año de 1965 se transformará rápidamente en el gran actor de ese que es el núcleo central de las industrias culturales y de la comunicación en la segunda mitad del siglo XX y aun hoy. Para esta consolidación el grupo cuenta con el firme apoyo del gobierno militar, así como aporte de capital, apoyo técnico y de gestión del grupo norteamericano Time-Life. Desde entonces el proceso de concentración será vertiginoso e irresistible (Bolaño, 2004).

Los 15 años de diferencia entre el nacimiento y consolidación de ambos grupos permiten a Televisa sumar a su favor las ventajas de haber tomado la delantera en la competencia por el mercado latinoamericano. Al adelanto operativo se suma el beneficio natural que implica producir TV en el idioma hegemónico de la zona: el español. No obstante tales matices, en ambos casos la situación es muy parecida. De arranque, existen ventajas competitivas en el nivel internacional garantizadas por una posición confortable en el mercado interno y una reglamentación que prohíbe la inversión extranjera en radiodifusión. A ello se añaden otras facilidades urdidas a la sombra del tratamiento discrecional que todos los gobernantes aplicaron a través del tiempo en beneficio del grupo televisivo: condonación de impuestos; pago diferido de las tarifas aplicables a los servicios de conducción de señales; diseño de la infraestructura de transporte con base en los intereses de expansión y de cobertura territorial de las televisoras; libertad para actuar en otros mercados, especialmente en los de otras industrias culturales (Internet incluido), y en el caso mexicano, autorización expresa para intervenir en el sector de apuestas y de deportes, como ha ocurrido en los últimos tiempos.

Otras de las facilidades otorgadas a los consorcios televisivos dominantes en ambos países se manifiestan en la integración vertical de sus empresas (producción-distribución), así como el otorgamiento de concesiones para explotar otras plataformas de distribución, como son las de TV restringida (cable, frecuencias UHF, satélite). Por otra parte, con el surgimiento de la TV digital terrestre, la elección del estándar se sustentó en el propósito de ofrecer el formato en alta definición para favorecer a los operadores establecidos, en detrimento de la diversificación de la oferta mediante el concurso de otros emisores (Bolaño y Brittos, 2007). En el escenario mexicano, el tratamiento de privilegio otorgado a las televisoras tiene su punto álgido en sendos decretos presidenciales que les garantizan su desempeño y expansión económica. El primero, de octubre de 2002, reduce el pago fiscal que desde 1969 se había establecido en la entrega al Estado del 12.5% del tiempo total de transmisión, a únicamente 18 minutos diarios, lo que amplía el tiempo de comercialización de cada estación televisora. Si bien en el caso del segundo Decreto, promulgado en de 2006 para modificar las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, los artículos insignia fueron anulados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en razón de su inconstitucionalidad, la expansión del monopolio hacia el mercado de TV restringida no se ha detenido. Además, el suministro *triple play* que ya opera en buena parte del país es antecedente para su conversión en operador de telecomunicaciones, tránsito que tarde o temprano habrá de concretarse mediante la explotación de las frecuencias televisivas analógicas y digitales que se han entregado al grupo Televisa.

Por su parte Globo controla en Brasil todo el mercado de televisión: abierta, de pago, vía cable o satélite y es la única empresa con capacidad hasta el momento para ofrecer *triple play*, además de situarse en este momento en una posición bastante competitiva en internet, donde

detenta uno de los principales portales del país, con tendencia de crecimiento. Ese es el resultado de poco más de cuarenta años de predominio en el mercado de la televisión de masas, apoyada de inicio, como se ha señalado, por el gobierno militar y el capital internacional. A partir de esa base de apoyo, durante las décadas posteriores, la empresa Globo procurará consolidar su posición contra un grupo de capitales tradicionales, sin capacidad efectiva de competir. Su capital económico crecerá entonces paralelamente a su poder de influenciar a un público que justamente en ese periodo forma sus hábitos de audiencia y sus gustos. Como consecuencia de ello, fortalece también su poder de *lobby* político.

En esas condiciones, el proceso de democratización no la afectará y sus estrategias de expansión la llevarán a reproducir de alguna forma su posición hegemónica en los otros mercados de la comunicación citados (Bolaño, 2004; Bolaño y Brittos, 2007). La única derrota que ha sufrido Globo en todos esos años, ha sido en el mercado de las telecomunicaciones, durante la privatización que se llevó a cabo en los años noventa (Bolaño, 2008). A lo largo de todo ese camino, la reglamentación nacional en materia de comunicación la beneficiará sistemáticamente, siguiendo la tradición de las políticas de comunicación brasileñas, tal como lo subraya Murilo Ramos:

El poder de la Globo sobre la política y los políticos en el Brasil (...) deviene siempre mucho más de la falta de un ambiente normativo claro y específico que de las acciones de un empresario en particular. Y esta ha sido, desde la concepción de ese ambiente, en 1962, la excepcional clarividencia del empresariado de los medios en el Brasil, antes de que existiera Globo: la ley jamás podría alcanzar sus intereses estratégicos (2005: 66).<sup>3</sup>

En México si bien se manifiestan diferencias y fricciones entre la clase política y el grupo dominante en radio y televisión, el enfrentamiento no altera ni amenaza la estructura de explotación de ambas industrias. Efectivamente, el gobierno federal no la toca y en cambio decide procrear un andamiaje propio de difusión que toma forma gracias a los recursos petroleros abundantes y se concreta en las cadenas nacionales de televisión 7 y 13, enlazadas en el Instituto Mexicano de Televisión, Imevisión. Ambas cadenas, con el inicio de la etapa neoliberal, habrán de conformar el paquete de medios que será subastado y adquirido en forma no muy transparente por su actual propietario: el Grupo Salinas.

Tanto en Brasil como en México la televisión quedará así en manos de un capital nacional protegido y altamente concentrado, que permitirá la constitución de empresas poderosas y solventes, con capacidad de competir en el ámbito mundial desde sus bases nacionales, custodiadas por el Estado. En este contexto, hasta los noventa la producción televisiva en México es dominio prácticamente exclusivo del grupo económico propietario de Televisa, cuyos inversionistas titulares no dudan en inscribirse como miembros distinguidos del partido en el poder. Otro tanto ocurre en Brasil con Globo que, como única gran productora de contenido para televisión, acapara la mayor parte de la audiencia y del pastel publicitario del país.

La internacionalización que logran las empresas líderes de ambos países no puede separarse de la posición de privilegio que logran en sus mercados nativos, e incluso son producto de ello. Vale la pena aclarar que en un contexto de dependencia estructural, aun cuando las empresas de México y Brasil alcancen una posición ventajosa en determinados sectores del mercado internacional, esto no elimina su carácter subordinado, tanto en lo general como en lo específico. El caso de la televisión es representativo de esa situación, especialmente la televisión de paga en la que se articulan los oligopolios nacionales y globales. Esta realidad

---

<sup>3</sup> Ver también BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus, 2007.

impone un condicionante para análisis futuros: para entender cómo evolucionan las condiciones de la dependencia y de la subordinación, es necesario tener siempre presente la doble dinámica interna / externa. De todas formas, tanto Brasil cuanto México, o más correctamente Globo y Televisa, han sido vistos como casos de éxito en el mercado internacional de contenidos audiovisuales.

La expansión internacional de Televisa se gesta desde los sesenta, cuando su monopolio sobre la producción local se había consolidado y entonces le es posible generar instancias empresariales de distribución de programas en Estados Unidos, mediante socios locales. Mucho después, a fines de los noventa, surge TV Azteca, segunda empresa de la televisión abierta mexicana que, aunque en menor medida, también ha internacionalizado su negocio, buscando en todo momento emular el modelo de negocios Televisa.<sup>4</sup>

Globo seguirá de cerca la internacionalización mexicana y en los años setenta se transformará en gran exportador de programas de ficción, especialmente telenovelas. En los ochenta, llegará incluso a adquirir emisoras de televisión en Montecarlo, para atacar el mercado italiano, asumiendo además en los 90, una posición hegemónica en la TV privada portuguesa. Más recientemente perderá terreno en ese país y pasará a enfrentar la competencia de la Record Internacional, sobre todo en la disputa por el público de la diáspora brasileña radicada en Estados Unidos, Europa, Japón y otros países de lengua portuguesa.<sup>5</sup> En todos los casos, la situación de fuerte liderazgo que esas empresas asumen entre los oligopolios nacionales, altamente concentrados, ha sido la plataforma a partir de la cual incursionan en el ámbito internacional de la TV.

## **Las telecomunicaciones**

Aunque con características muy diferentes, tanto en Brasil como en México, el desarrollo más significativo de las telecomunicaciones se dará en una coyuntura particular. En el caso de Brasil fue durante el gobierno autoritario, instalado en 1964 como producto de un golpe militar. Para México, se genera hacia la década de los cincuenta como una de las evidencias más claras de la intervención directa del Estado en la economía, la cual se sustenta en la protección del mercado interno y de los agentes nacionales que lo satisfacen. En el sector, esta injerencia se traduce en la formación del "complejo postal-industrial tradicional" que monopoliza el suministro de servicios mediante una infraestructura vertical. Tal estructura domina toda la cadena de valor y relaciona a los proveedores foráneos de la tecnología con los usuarios, quienes aprovechan a las telecomunicaciones como bienes de inversión y bienes de consumo.

Para ambos países el período en el cual se produce el despegue de las telecomunicaciones corresponde al momento en el que el proceso de substitución de importaciones ya se encontraba en una fase superior. Esto es, se integra como infraestructura de soporte a la producción de los grandes complejos industriales que toman forma y donde también se manifiesta una gran injerencia del capital monopolista internacional, cuyas inversiones expresan la tendencia expansionista multinacional norteamericana y europea, acentuada precisamente en los sesenta. En México, la articulación con el sistema internacional se hace más evidente en las industrias electrónica y automovilística, que mediante la instalación de plantas maquiladoras desarrolla etapas intermedias del proceso productivo y ensamble de bienes terminales, mismos que nutren la estadística de la exportación nacional. Al no evolucionar hacia

---

<sup>4</sup> Por su parte, el despegue regional del operador telefónico se realiza mediante América Móvil, empresa del Grupo Carso, dueño de Telmex, y para consolidarlo, en el 2007 creó una división expresa para atender los mercados foráneos, designada claramente como Telmex Internacional. Ver Covi Druetta, Delia (2007).

la sustitución de bienes de capital, la economía mexicana se desgasta y declina, pero el descubrimiento de grandes yacimientos de hidrocarburos a fines de los setenta le inyecta recursos frescos que aletargan la crisis. Brasil en cambio concluye su proceso de industrialización al final de los años 50, con la implantación definitiva de ese sector, además de la industria automovilística.

En los años 70 del siglo XX, ambos países serán considerados como nuevos países industrializados, potencias económicas regionales de porte mediano. Este posicionamiento se logra como consecuencia de los esfuerzos de sus respectivos estados nacionales en el período de la industrialización por sustitución de importaciones antes referido.<sup>5</sup> El desarrollo de las grandes infraestructuras de telecomunicaciones (sobre todo en materia de comunicación satelital) se sustenta en ese flujo de divisas y en las primeras redes de procesamiento y transmisión de datos, que utilizan las tecnologías de conmutación de paquetes, las que tiempo después habrán de imponerse como norma dominante. En este contexto cabe recordar que fue México el primer país de Latinoamérica en contratar un sistema doméstico propio, seguido por Brasil.

Tanto en México como en Brasil, los sectores de transporte y telecomunicaciones, que forman parte de las condiciones generales externas de la producción, tal como lo define Marx, cumplirán su función en el proceso de acumulación del capital (Quibrera, 2007). En el ámbito particular se comportarán además como sectores productivos (Bolaño, 2000, cap. 1). Aunque en los dos casos el modelo fue estatal monopolista, su desarrollo es distinto al de los sistemas monopolistas de los países centrales debido a la particular división internacional del trabajo que se gesta en el sector, y donde el rol de nuestros países es el consumo de la tecnología asociada y el desarrollo de algunos bienes mediante maquiladoras para la exportación. Si bien para el caso de México esta subordinación en manufacturas pretende ampliarse hacia la producción de servicios y en algunos segmentos del mercado encuentra una expresión concreta, para otros ni siquiera se plantea porque impacta el desarrollo de los campeones nacionales, ya vigentes o en formación. Esta dualidad es evidente al considerar algunos de los instrumentos regulatorios de intercambio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (Covi, 1995; Mariscal, en Borja, Mariscal y Valverde, 2001).

La relación de subordinación que se establece de México hacia Estados Unidos se concreta en una división del trabajo que estructura la producción de bienes para el sector y algunos de los servicios, en concreto la comunicación vía satélite y el télex, cuya red nacional se desempeña simplemente como infraestructura terminal. Ambos países acuerdan coordinar el uso de los satélites domésticos para proporcionar servicio en el otro, pero este esquema jerarquiza la infraestructura nacional tanto en número (Estados Unidos aporta 28 satélites; México únicamente 2) como en calidad del servicio. Las dos estaciones mexicanas se dedican solo a la conducción de señales, mientras que el aporte norteamericano se aprovecha en servicios profesionales de mayor contenido tecnológico y desde luego, mayor valor agregado. En otros segmentos (telefonía, radio y televisión) prevalece sin embargo la protección a los agentes protagónicos y la naciente Teléfonos de México (Telmex) no tendrá competencia por más de cinco años. Televisa tampoco deberá preocuparse por enfrentar a las televisoras norteamericanas en el mercado local de la TV abierta. Para ambos casos, telefonía y televisión, opera la legislación que prohíbe la injerencia de capital extranjero en firmas nacionales (Quibrera, 2007).

---

<sup>5</sup> Sobre Brasil ver: VILLELA, A. et. al (orgs.). *Economía Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. São Paulo: Campus, 2005; SOUZA, N. A. de. *Economía Brasileira Contemporânea. De Getúlio a Lula*. São Paulo, Atlas, 2008. Para el caso de México, consultar: Uvalle, 2003; Guillén, 2005, y Jiménez, 2008.

En Brasil, la situación de partida es parecida, con un modelo estatal en la transmisión y un sector multinacional en la producción de equipos, según una política industrial que privilegia a un grupo reducido de empresas extranjeras. Estas se comprometen a incorporar los desarrollos tecnológicos del Centro de Investigación y Desarrollo (CPqD) de la empresa estatal, así como a transferir tecnología a las empresas nacionales, consideradas según la estrategia neosustitutiva de los gobiernos militares como la pata pobre del trípode gran empresa estatal/gran empresa multinacional/empresa nacional privada.

En esas condiciones, Brasil con Telebrás llegó a tener la séptima empresa más grande de telecomunicaciones del mundo, creada por la Ley 5.792, de 11 de junio de 1972. Telebrás ha proporcionado una infraestructura de comunicaciones esencial para el desarrollo subsecuente de la economía nacional, además de ser muy activa en investigación y desarrollo e incluso en la exportación de tecnología. Con la intención de definir una amplia política industrial para las telecomunicaciones, en 1965 había sido creada la Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), que se incorpora a la Telebrás, como carrier de larga distancia e internacional. Desde la misma perspectiva, en 1967 se crea también el Ministerio de las Comunicaciones (Minicom). En 1976 se constituye el CPqD de Telebrás, con el objetivo principal de desarrollar tecnología nacional a partir de la creación de fondos de inversión para el sector, como el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FNT). Al incorporarse la universidad a este proyecto, se articulan las tres patas del referido trípode. Esta política industrial, vinculada a una política científica y tecnológica sectorial, fue responsable de elevar los índices de nacionalización de productos y desarrollar tecnología local exportable, así como garantizar la expansión de la industria nacional de equipos de telecomunicación (Pochmann & Porto, 2000).

En esa época había en Brasil una clara percepción de la transición tecnológica que iría ocurrir en breve en el sector con la digitalización de las centrales telefónicas y la utilización de la transmisión óptica. Durante los veinte años de su existencia y antes de transformarse en fundación de derecho privado luego de la privatización del sistema, el CPqD desarrolló 76 nuevos productos, entre ellos el sistema de telefonía pública por tarjeta inductiva inédito en el mundo, solicitó 246 registros de patentes en Brasil y en otros 22 países y logró imprimir a sus productos calidad y precios compatibles con los productos extranjeros (Dantas, 2002). En lo que se refiere a la expansión de la red, esta llegará a todo el país en condiciones adecuadas de operación y confiabilidad, pero la mayor parte de la población, dada la estructura distributiva nacional, no tendrá capacidad de acceso. La crisis de la deuda externa de los años 80 y las respuestas de los sucesivos gobiernos que siguieron a la democratización en ese mismo periodo han provocado un creciente deterioro de la empresa pública y un aumento de la demanda reprimida en el sector.

En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, finalmente, se realiza la privatización exigida por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Algo similar ocurre en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien concreta en 1990 la privatización de Telmex, empresa que por entonces era altamente rentable y se encontraba entre las más prósperas del país, y cuya venta aseguró al grupo comprador la explotación monopólica del mercado mexicano (Covi, 1995). Así, aunque los dos países acabaron por adoptar la privatización sugerida por los organismos internacionales, en la realidad ambas opciones se concretan de manera diferente: monopolización en México y segmentación del mercado nacional, en Brasil.

Con la privatización del monopolio público llevada a cabo en 1990 México, al contrario de Brasil, optó por conformar un campeón nacional de la telefonía, propósito que es evidente al consignar las prebendas y beneficios que se diseñaron para hacer atractiva la compra de la empresa. En el proceso de venta y en el desarrollo inicial de la empresa, se identifican tres ejes que en su momento conformaron una situación altamente favorable para el grupo que decidiera adquirirla. Tales ejes son los siguientes:

- Los términos que definieron la privatización, que llevaron a la integración de un paquete de activos tangibles y regulatorios asociados a los propios de la telefónica. De esta forma, se le entrega la única concesión nacional para operar telefonía celular, y se adiciona la propiedad de la red federal de microondas que operaba el Estado. A la vez la empresa sedesincorpora sin modificar su estructura vertical, con operación en todo el país y para todos los servicios de conducción, también se le otorga el permiso para intervenir en el mercado de los dispositivos terminales. Como ya se ha dicho, todo el conjunto se adereza con la prohibición de integrar inversión extranjera en el capital de otras empresas que desearan explotar la telefonía fija.
- La concesión que ampara su funcionamiento como empresa privada, instrumento que le otorga los siguientes privilegios: garantía de un período de gracia antes de permitir la competencia; propiedad sobre la última milla en toda la infraestructura telefónica; establecimiento de compromisos de cobertura solo por cuatro años; autorización para fijar tarifas de todos sus servicios y la posibilidad de concertar los compromisos de servicio universal y de cobertura social con el gobierno en turno.
- El tratamiento discrecional que desde entonces se le ha dispensado, hecho que encuentra su máxima expresión en la prerrogativa de establecer las tarifas de interconexión aplicables a sus competidores. En tanto la red de la telefónica era la única infraestructura instalada, y aún ahora es la única opción en poco más de 180 áreas de servicio, la operación de otras firmas depende de lograr acceso a esa capacidad para ensamblar el servicio propio. Este servicio debe pagarse desde luego al propietario de la red, y al establecer tarifas que han privilegiado la recuperación y ganancia económica del monopolio sobre sus costos operativos, se le ha permitido realizar una renta de situación que solo se ha reducido en los montos concretos que genera.

Por su parte Brasil optó por la fragmentación del monopolio, vendiéndolo por separado, preferentemente a empresas extranjeras. Para esto fue necesario realizar diversas alteraciones a la Constitución Federal y promulgar el 16 de enero de 1997, la Ley General de Telecomunicaciones. Ese hecho encuentra paralelo en México, aunque se produce dos años antes. La legislación propia se establece en 1995, cinco años después de efectuada la privatización de Telmex, bajo la nomenclatura Ley Federal de Telecomunicaciones (Covi, 2006). Ambas plataformas determinaron la creación de los órganos regulatorios respectivos, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Cofetel, para México; y la Anatel en el caso de Brasil.

La agencia mexicana Cofetel tiene un escenario limitado de actuación y hoy endía es centro de disputas constantes con el Ejecutivo en la definición de los temas claves del sector. Opera como un organismo técnico de asesoría y consulta, sin facultades para sancionar y sin decisión final sobre asuntos fundamentales, como el otorgamiento de concesiones para la explotación de los servicios. Esta limitación ha provocado la constante crítica por parte de la industria en tanto se ha instaurado una doble ventanilla para la gestión y tramitología: aquella que establece la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como instancia operativa del Ejecutivo Federal, y la propia de Cofetel, que en realidad funciona como enlace administrativo de los asuntos del sector.

La brasileña Anatel tiene garantizadas sus competencias técnicas en lo que se refiere a la regulación de las telecomunicaciones. Esto incluye la telefonía fija o móvil, la televisión segmentada por cable (según la ley del cable de 1995) o por otros medios (DTH, MMDS) que son considerados servicios de telecomunicación. Queda fuera de su injerencia todo el sector de radiodifusión, que no está regulado por citada Ley General de Telecomunicaciones sino por el viejo Código Brasileño de Telecomunicaciones de 1962. Aunque reconocidamente desactualizado, debido al poder de lobby de los radiodifusores privados ningún intento por

cambiarlo (complementando la LGT con algún tipo de Ley General de la Comunicación, conforme diferentes proyectos planteados desde entonces) ha tenido éxito. En esas condiciones, la regulación de la TV abierta sigue directamente a cargo del Ministerio de las Comunicaciones, cuyo enfoque es por lo general mucho menos técnico y más político.

En lo referente a la telefonía fija, hasta la apertura total a la competencia fijada para el 2002, la privatización garantizó el monopolio de los servicios locales a las empresas que adquirieron cada una de las tres partes en que se dividió Telebrás, más Embratel. En este sentido, Brasil optó por una perspectiva similar a la del modelo norteamericano de privatización regulada. Esta óptica es producto del compromiso asumido con la Organización Mundial del Comercio (OMC), por vía del Acuerdo Mundial de las Telecomunicaciones (AMC) de 1997<sup>6</sup>. Sin embargo, al contrario de lo ocurrido en Estados Unidos, el modelo norteamericano de fragmentación del monopolio en Brasil se traduce en una apertura total del sector al capital extranjero. El resultado final dará la hegemonía a la española Telefónica, que adquiere el área más rica: el estado de São Paulo (Telesp), y a la norteamericana MCI, que se lleva Embratel.

Las otras dos áreas de concesión serán asumidas por dos consorcios empresariales con la participación mayoritaria de fondos de pensión y empresas de capital nacional. Vale decir que se trata de áreas sin mucho interés para el capital extranjero. Aunque no entraremos en detalles sobre esto<sup>7</sup>, es importante mencionar que, posteriormente, la mexicana Telmex comprará Embratel a MCI. Así, al final del proceso de reestructuración se establece en Brasil la misma disputa que existe entre Telmex y Telefónica en gran parte de América Latina. Disputa observada, por supuesto, por la Anatel, por el Estado brasileño y por sus dos concurrentes locales, actualmente denominadas Oi y Brasil Telecom.

El contexto planteado configura la situación de Brasil en materia de telecomunicaciones hasta fines del 2008, pero tuvo lugar un importante movimiento de cambio desde que los principales empresarios brasileños vinculados al sector, con el apoyo del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estatal, propusieron la fusión de Brasil Telecom y Oi, lo que no sería posible según la ley de privatización que rigió los contratos de concesión. Durante todo 2008 se desarrolló el proceso que permitiría finalmente la fusión y, consecuentemente, la constitución de una gran empresa nacional privada para disputar el sector. A comienzos de ese año Anatel y el Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), órgano de defensa de la competencia del gobierno federal, aprobaron la compra de Brasil Telecom por la Oi. Enseguida se estableció el proceso de cambio legislativo que al final ha permitido la fusión, la que se consolidará en un futuro inmediato.

## **Convergencia y competencia en la nueva economía de la comunicación**

El mercado brasileño de las telecomunicaciones se encuentra actualmente bajo el control de algunos operadores, entre los que destacan dos empresas extranjeras: Telefónica y Telmex. En la telefonía fija, Telefónica detenta la posición hegemónica ya que posee (según datos de 2007) 14,516 millones de suscriptores, operando solo en uno de los estados de la Federación, apenas un poco detrás de Oi, concesionaria que opera en 16 estados. Su número de usuarios de banda ancha (1,935 millones de suscriptores) supera a las demás operadoras. Además de

---

<sup>6</sup> Contrariamente, para la telefonía celular se estableció la apertura de mercado a nuevas operadoras, con la liberalización de los servicios, antes de la privatización y mediante la promulgación de la Ley Mínima, en 1996.

<sup>7</sup> Para un análisis del proceso de privatización hasta su conclusión y la posición de los principales actores a la época, ver BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Desenvolvimento industrial, reestruturação produtiva e reforma das telecomunicações no Brasil em perspectiva histórica, op. cit.

la concesión del Área III de explotación de telefonía fija, Telefónica integra un *joint venture* con Portugal Telecom en la Vivo, principal operadora telefónica móvil de Brasil, juntamente con TIM/Telecom Italia y Claro, del Grupo Carso, holding de Telmex, y América Móvil, detentando respectivamente 27.61%, 25.88% y 24.89% del mercado celular del país. Telmex a su vez, actúa en la telefonía fija con Embratel y, según datos de 2007, cuenta con una base de 6,016 millones de suscriptores<sup>8</sup>.

En México, según datos de 2007, las empresas del grupo Carso dominan el mercado de la telefonía. En líneas fijas, el 95.81 está en manos de Telmex, la operadora tradicional y núcleo fundador del que se ha desprendido toda la estructura internacional, con América Móvil y Telmex internacional en vanguardia. El monopolio acapara también el 73% de la larga distancia nacional mediante su infraestructura instalada, única en cobertura y alcance en todo el territorio. Para el servicio de larga distancia internacional, la dominancia de Telmex es asimismo notoria, concentrando al 55% de los usuarios. En telefonía móvil las operaciones nacionales se concentran en Telcel, titular de la concesión nacional y fuerza dominante en tanto reúne por lo menos al 76.8% de los suscriptores en todo el país. Telefónica, su rival en todo el continente, únicamente proporciona el servicio al 13.67% del total de usuarios, a través de su empresa Movistar.

La amplia infraestructura de Telmex es por igual base para concretar sus ambiciones en el entronque triple play, donde únicamente se prohíbe su participación en la prestación del servicio de televisión. Este límite fue impuesto desde la modificación de su concesión operativa en 1990, cuando la empresa se privatiza. Algunos analistas han sugerido que su inclusión tuvo como objetivo garantizar a Televisa la explotación del mercado televisivo sin competencia. Hoy esa restricción está a punto de eliminarse y los dos monopolios habrán de competir para ganar al usuario en la provisión de los tres servicios.

En Brasil la situación es todavía más favorable a Globo y demás empresas de radiodifusión, pues no hay ninguna perspectiva de apertura de la TV de masa. Hay, eso sí, un debate en torno de la TV de pago que se extiende en el congreso nacional desde principios del 2007, hasta el momento sin solución.

Mientras tanto, dentro de los límites permitidos por la ley<sup>9</sup>, Telefónica y Telmex ya entraron en el mercado de la TV por cable y satelital, mediante acuerdos, respectivamente, con la TVA (Grupo Abril) y NET (grupo Globo). Por su parte Telmex/NET es en este momento, la única capaz de ofrecer triple play en Brasil. El negocio de Telefónica con la TVA, de principios del 2007, todavía aguarda la aprobación de los órganos reguladores de la competencia. Asimismo Oi, que se compró en mayo del 2008 a la empresa Way TV, de hecho ya ofrece paquetes que incluyen la oferta de TV vía satélite, agregada a los servicios de telefonía fija, móvil y de banda ancha. Embratel, propiedad de Telmex, obtuvo en abril de 2008 la autorización del consejo directivo de Anatel para que Embratel/TVSat Telecomunicações preste servicios de TV por suscripción con tecnología vía satélite que permite ofrecer el servicio a todo Brasil. Dicha autorización cubre la prestación del servicio de DTH con la finalidad de distribuir señales de

---

<sup>8</sup> Estos datos, no obstante, están sub-dimensionados debido a que no están incluidos los suscriptores de NET-Fone.

<sup>9</sup> El límite legal para la participación extranjera en la televisión por cable es de 49%, según la ley del cable de 1995. Las demás modalidades de televisión segmentada (DTH, MMDS) son consideradas servicio de telecomunicaciones, reguladas por la LGT, de 1997, por lo que se permite una participación ilimitada del capital internacional (hasta el 100%). En la radiodifusión, el CBT de 1962, ha sido emendado recientemente, a fin de permitir una participación internacional de hasta el 30%, pero en la práctica no se verificó ninguna entrada de capital extranjero en ese sector. El tema se encuentra en discusión en el congreso nacional en este momento.

sonido e imágenes (televisión y audio). Además, la empresa mantiene un acuerdo con NET, ofreciendo junto al paquete de TV por cable y banda ancha, el servicio de telefonía sobre IP, con NET-Fone.

Televisa, por su parte, se ha conducido con el propósito de conquistar una infraestructura de distribución que le permita difundir su amplia producción de contenidos. En el último bienio ha comprado dos empresas de televisión restringida con cobertura en el norte y centro del país, y una tercera implicada en el transporte de señales, con una red de fibra óptica que rebasa los 4 mil kilómetros de extensión. Uno de los requisitos que el órgano regulador de la competencia económica le impuso para autorizar esas adquisiciones, fue la obligación de compartir sus contenidos, a lo que el consorcio respondió con una oferta por paquete, que está disponible para cualquier operador con menos de 1.5 millones de usuarios. La disposición elimina a Telmex como adquiriente de esa oferta, por lo cual al menos de comienzo, su provisión televisiva no tendrá la oferta del monopolio Televisa. Así, ambas empresas ponen en juego sus mayores fortalezas, mientras buscan ocupar la actividad del contrario. En este juego el Estado, por omisión o por voluntad, permanece como espectador.

## Colofón

El análisis realizado acerca del desarrollo económico de la televisión y las telecomunicaciones de México y Brasil, deja en claro que se trata de historias paralelas, matizadas con reglamentaciones y movimientos que responden a coyunturas nacionales. Tal paralelismo está determinado por dos factores: las políticas neoliberales instrumentadas en ambos países a partir de los 80, que determinarían la marcha de las telecomunicaciones nacionales; y las directrices de los organismos económicos internacionales que en América Latina tuvieron consecuencias decisivas en la evolución del sector.

En este horizonte de lugares comunes destaca la creación de las agencias nacionales: Cofetel y Anatel, paso que en otras circunstancias podría celebrarse como un avance democrático largamente reclamado para el sector televisivo y de las telecomunicaciones de los dos países. Sin embargo, como resultado de una normatividad restrictiva, en la práctica su intervención resulta insuficiente y no llegan a posicionarse como agentes de cambio. Revitalizarlas, ampliando sus metas y capacidad de injerencia, es sin duda una de las muchas asignaturas pendientes.

Ni la movilidad del sector en términos de alianzas, ventas y fusiones empresariales, ni la reformulación del marco legal, han impedido que en ambos países se consolidaran empresas dominantes, más tarde convertidas en fuerzas monopólicas de sus respectivas áreas. Por el contrario, cada movimiento se realizó bajo el cobijo del Estado y ahora, con el propósito de ampliar sus ganancias, cada una de ellas busca ocupar el campo contrario mediante el ejercicio del *triple play*.

Una vez más, y en el contexto de la mayor crisis de las últimas décadas, Brasil y México reclaman la presencia de un Estado capaz de enfrentar a las fuerzas del mercado, consciente del valor social y de la importancia que tienen las telecomunicaciones para el desarrollo. Revertir la consolidación que las grandes empresas del sector han conseguido, llegando incluso a crear leyes a su medida, no es tarea fácil, pero sí imprescindible.

## Referencias

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Desenvolvimento industrial, reestruturação produtiva e reforma das telecomunicações no Brasil em perspectiva histórica. En: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). **Comunicação, educação, economia e sociedade no Brasil**.

Aracaju: Editora UFS, 2008.

BOLAÑO, C. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BOLAÑO, C. **Mercado Brasileiro de Televisão.** São Paulo: EDUC, 2004.

BOLAÑO, C. **Indústria Cultural, Informação e Capitalismo.** São Paulo: Hucitec, 2000.

BOLAÑO, C; BRITTOS, V. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes.** São Paulo: Paulus, 2007.

BRITTOS, Valério Cruz. **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia.** São Paulo: Paulus, 2005.

BRITTOS, V. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional.** Tese de doutoramento. Salvador: UFBa, 2001.

CÓRDOBA, A. **La ideología de la Revolución Mexicana.** México, Editorial Era–Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (Colección El hombre y su tiempo), 1972.

CROVI, D. **Desarrollo de las industrias audiovisuales en México y Canadá.** (Coord.) Proyecto Monarca. UNAM, México, 1995.

CROVI, D. De las señales de televisión a la convergencia tecnológica. La televisión por cable en México. **Revista Telos**, No. 69, Fundación Telefónica. Madrid, España, 2006. pp. 41 a 49.

CROVI, D. Grupo Carso y telefonía en México. Urdimbre de poder económico, político y social. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br), vol. IX, n. 3, Sep. – Dec. /2007.

DANTAS, M. **A Lógica do Capital-informação.** A fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GUILLÉN, H. **México frente a la mundialización neoliberal.** México, Ediciones ERA, 2005.

JIMÉNEZ, MIGUEL ÁNGEL. **Globalización, reestructuración industrial y descentralización en México.** México, Miguel Angel Porrúa, 2008.

MARISCAL, J. Telecomunicaciones en el TLCAN: una oportunidad perdida. En: BORJA; A.; MARISCAL; J.; VALVERDE, M.A. (Coord). **Para evaluar al TLCAN.** México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

MELO, J. M. **Entre el saber y el poder: pensamiento comunicacional latinoamericano.** México: UNESCO, 2007.

MELLO, J. **O Capitalismo Tardio. Contribuição a revisão crítica da formação do desenvolvimento econômico brasileiro.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

NOVAIS, F. **Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808).** São Paulo: Hucitec, 1979.

POCHMANN, M. & PORTO, J. R. D. **A Informática e as Telecomunicações no Brasil.** Campinas: UNICAMP/OIT, 2000.

QUIBRERA, E. Bases, entramados y perfiles de las Tecnologías de Información y Comunicación de México. In.: **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación.** [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br), vol. IX, n. 2, mayo – ago. / 2007

**RAMOS, M.** A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

SILVA, S. **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1985.

SOUZA, N. A. de. **Economia Brasileira Contemporânea. De Getúlio a Lula**. São Paulo, Atlas, 2008.

TAVARES, Ma. da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Ensaios sobre Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

UVALLE, R. **La Actividad Económica del Estado Mexicano**. México, Plaza & Valdés Editores, 2003.

VILLELA, A. et. alli. (orgs.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. São Paulo: Campus, 2005.

**Los medios de comunicación de estado en el régimen *lopezobradorista*:  
¿aparatos de propaganda o instituciones de servicio público?**

**Javier Esteinou Madrid**

Doctor en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Contacto: [jesteinou@gmail.com](mailto:jesteinou@gmail.com).

**Autor convidado**



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

## Resumen

El trabajo analiza el sistema público de comunicación en el nuevo gobierno de la llamada *Cuarta Transformación histórica* de México. Argumenta que, pese al establecimiento de importantes normatividades para regular dicha comunicación política y relevantes esfuerzos para elevar la calidad de esta, los medios públicos de difusión Estado no pudieron mantener su autonomía y sucumbieron ante las presiones gobiernistas para convertirse en aparatos de legitimación del sistema de poder lopezobradorista. De aquí, la urgente necesidad que la sociedad mexicana construya verdaderos medios de comunicación de Estado de servicio público neutrales que se comprometan a favor del avance democrático.

**Palabras clave:** "*Cuarta transformación histórica*"; Democracia comunicativa; Medios de comunicación públicos; Aparatos ideológicos de Estado; *Lopezobradorismo*.

## Resumo

Este artigo analisa o sistema de comunicação pública no novo governo da chamada Quarta Transformação Histórica do México. Argumenta que, apesar do estabelecimento de normas importantes para regular a comunicação política e dos esforços relevantes para melhorar sua qualidade, a mídia pública não conseguiu manter sua autonomia e sucumbiu às pressões do governo para se tornar um aparato legitimador do sistema de poder de Lopez Obrador. Daí a necessidade urgente de a sociedade mexicana construir uma mídia estatal de serviço público verdadeiramente neutra e comprometida com o progresso democrático.

**Palavras-chave:** "Quarta transformação histórica"; democracia comunicativa; mídia pública; aparelhos ideológicos do Estado; Lopezobradorismo.

## Abstract

This paper analyzes the public communication system in the new government of the so-called Fourth Historical Transformation of Mexico. It argues that, despite the establishment of important norms to regulate such political communication and relevant efforts to improve its quality, the State public media were not able to maintain their autonomy and succumbed to government pressures to become legitimization apparatuses of the Lopezobradorist power system. Hence, the urgent need for Mexican society to build true State media of neutral public service committed to democratic progress.

**Keywords:** "Fourth historical transformation"; Communicative democracy; public media; ideological State apparatuses; Lopezobradorism.

## 1. Introducción

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados en el proyecto de la "*Cuarta Transformación Histórica*" del país el gobierno de AMLO/Morena -presidente y partido político ganador - expuso a inicio de 2018 la necesidad de crear otro modelo de comunicación social que se convirtiera en un parteaguas que sepultara el tradicional prototipo de difusión de control político basado en el "arreglo económico" entre los concesionarios o propietarios de los medios y el tradicional Estado mexicano. Mediante ello, se establecería otro "pacto comunicativo" entre empresas de comunicación, sociedad y gobierno para acceder a una nueva relación más justa y equilibrada entre las partes (URDIALES, 2018, en línea). En este sentido, se pretendía introducir "una nueva reforma democrática, tan necesaria y trascendental, como fue el cambio político que se gestó en las elecciones federales de 2018 año, que tuviera la capacidad de corregir y superar los desaciertos y lagunas de la reforma estructural de telecomunicaciones, y modificar la relación que durante décadas se tejió entre el poder político y los medios de comunicación, así como las "reglas escritas" y las "reglas no escritas" que tanto daño hicieron a los derechos de libertad de expresión e información, a los derechos de las audiencias y a los consumidores" (PLATA, 2018, en línea).

Dicho prototipo comunicativo permitiría informar de forma directa, constante y ágil a la población sobre las políticas públicas adoptadas por el novel gobierno para cumplir con el derecho a la información y crear una opinión pública favorable que le sirviera de respaldo subjetivo para gobernar eficazmente. Tal política de comunicación se cimentará en una nueva racionalidad comunicativa sustentada, entre otras, en los siguientes ejes cardinales: la centralización de la comunicación, el ejercicio del derecho a la información, el respeto a la libertad de expresión, la democratización de la comunicación, no a la censura informativa, respeto al funcionamiento de los medios privados, revalorar el valor público de la información, austeridad comunicativa republicana, reducción del gasto publicitario gubernamental, combate a la corrupción informativa, fomento de la transparencia, evitar la discrecionalidad, implementación de las *conferencias mañaneras*, propiciar la "*comunicación deliberativa*", aplicación de las *consultas ciudadanas*, incentivar la direccionalidad comunicativa, vinculación cotidiana directa con el pueblo, reordenamiento institucional de la infraestructura de la comunicación, impulso a los medios públicos y comunitarios, aprovechamiento de las nuevas tecnologías, Internet para todos, apoyo al periodismo independiente, retorno de voces críticas, protección a los comunicadores, etcétera (JIMÉNEZ, 2018, en línea).

Además de la definición amplia de los relevantes lineamientos constitutivos del nuevo proyecto de comunicación para edificar otra nación en el siglo XXI era indispensable que la sociedad reconstruyera los procesos democráticos de comunicación para que el proceso de cambio de la nación se realizara de manera equilibrada y no sesgada o viciada. Hay que subrayar que, en los comicios de 2018, la sociedad votó, en última instancia, por la amplia restauración de la democracia, el rescate de la seguridad ciudadana, el establecimiento de otra ética pública, el combate a la corrupción, la impunidad, la justicia, la instauración de la transparencia, etc. para el desarrollo virtuoso de la República; y no por el simple empoderamiento de otro grupo político en el poder que repitiera los mismos excesos autoritarios y escandalosos que criticó de sus antecesores.

Por ello, para refundar la democracia y orientar a la nación en otra dirección no sólo se requería atraer nuevas inversiones externas, crear más infraestructura, invertir en los polos marginados, separar el poder político del poder económico, ejecutar nuevos procesos electorales pulcros, formar otro sistema de seguridad, descentralizar la administración pública, reorientar el proyecto educativo, etc.; sino también era fundamental crear otro pacto de relación comunicativa directa entre el Estado y las comunidades, ya que la cimentación de la democracia necesariamente cruza por la apertura, la diversidad y el debate respetuoso de concepciones e ideas que permitan edificar una opinión pública enriquecida que contribuyera

a polemizar y rencausar las decisiones del Estado. Un régimen democrático exige la existencia y el respeto de múltiples corrientes de pensamiento que nutran sólidamente el espacio de la opinión pública para que los ciudadanos se informen plural y oportunamente sobre los diversos hechos de la realidad, y en base a ello, tomen las mejores decisiones para sus vidas.

Dentro de la refundación de este nuevo pacto político-social los medios públicos de comunicación colectivos deberían mantener una sana distancia del poder político y económico, pues “el peor error que podrían cometer los medios y el presidente electo es volcarse a alimentar una opinión aduladora, zalamera y proclive que socavara la crítica autónoma. Nada más saludable y ejemplar para la democracia y el nuevo régimen que mantener relaciones independientes con los medios que incluyan el diálogo constante y respetuoso con la disidencia” (BENASSINI FÉLIX, 2014, p. 14). En este sentido, para edificar el nuevo proyecto de nación de la *Cuarta Transformación* histórica (4-T), el Estado debía salvaguardar la posición analítica y crítica argumentada de los periodistas y comentaristas ante la política y otras acciones gubernamentales, pues su función esencial es operar como contrapesos vigilantes del poder establecido, para contribuir a reconstruir el tejido democrático y las bases civilizatorias elementales que permitan impulsar equilibradamente el crecimiento nacional y la consolidación de la paz social.

Consecuentemente, la moderna relación entre gobierno, medios y ciudadanos de la *Cuarta Transformación* del nuevo régimen *lopezobradorista*, tendría que modificar el antiguo vínculo existente entre dichos tres sectores, para evitar que dicho cambio histórico terminara siendo un neo caudillismo reciclado del PRI o una reproducción maquillada del PAN (ALBARRÁN DE ALVA, Zócala, 2018), o se convirtiera en una nueva “elite política dorada morenista” que nuevamente abusara de la sociedad (ALBARRÁN DE ALVA, Zócala, 2018, p. 9). Debido a esto, la publicidad oficial debería dejar de ser un instrumento para premiar las líneas editoriales de los medios afines al relato oficial en turno y castigar a los canales críticos y contestatarios (CALLEJA, 2018); sino que tendría que convertirse en una herramienta eficaz para fomentar la libertad, el análisis complejo de la realidad, la independencia informativa y la ciudadanización de la comunicación, con objeto de erigir una opinión pública fuerte que funcionara como cimiento para la construcción del nuevo país que se anhelaba, y en algunos momentos, como contrapeso al poder vigente.

En este contexto se formuló la necesidad de impulsar el modelo de medios de comunicación de Estado de servicio público para evitar la continuidad del oficialismo y retomar la información colectiva no como un instrumento de dominación sino como un “bien público” esencial para la sociedad. El trabajo discutir el sistema público de comunicación en el nuevo gobierno de la llamada *Cuarta Transformación histórica* de México. Argumenta que, pese al establecimiento de importantes normatividades para regular dicha comunicación política y relevantes esfuerzos para elevar la calidad de esta, los medios públicos de difusión Estado no pudieron mantener su autonomía y sucumbieron ante las presiones gobiernistas para convertirse en aparatos de legitimación del sistema de poder *lopezobradorista*. De aquí, la urgente necesidad que la sociedad mexicana construya verdaderos medios de comunicación de Estado de servicio público neutrales que se comprometan a favor del avance democrático.

## **2. El marco jurídico de los medios de comunicación públicos**

Dentro de este marco histórico de transformación de México, la dimensión jurídica para la conceptualización de los medios de comunicación de Estado de servicio público permaneció muy difusa, gelatinosa e imprecisa, pues hasta el momento el gobierno no ha querido crear la *Ley de Medios Públicos* que prometió realizar desde hace muchos años para delimitar con precisión su misión, realidad y funciones. Sin embargo, existen cinco directrices fundamentales que en conjunto son la única brújula que se tiene para guiarse en materia de comunicación de servicio público. Tal marco está conformado por los postulados que formula la *Constitución*

*Política Mexicana; el Decreto Por el Que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones; la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y los Criterios Para Asegurar la Independencia y Una Política Editorial Imparcial y Objetiva del SPR.*

Así, la *Constitución Política Mexicana* planteó en el Artículo 10° Transitorio que “los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales”.<sup>1</sup>

De igual forma, siguiendo esta perspectiva el Artículo 10° Transitorio del *Decreto Por el Que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de los Artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones* del año 2013, formuló que “los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales”.<sup>2</sup>

Complementariamente, el Artículo 2° la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* del 2014 señaló que “las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general. En la prestación de dichos servicios estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. El Estado, al ejercer la rectoría en la materia, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación y garantizará la eficiente prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y para tales efectos establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.<sup>3</sup>

Para ello, el Artículo 86° de la misma ley determinó que los concesionarios de radiodifusión están obligados a “precisar los mecanismos para asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y

---

<sup>1</sup> “Constitución Política Mexicana”, Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 6 de junio de 2023, página 266, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, (consultado el 8 de agosto de 2023).

<sup>2</sup> “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. No. 8, Tomo DCCXVII, Primera Sección, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 11 de junio de 2013, página 11, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0), (consultado el 18 de marzo de 2023).

<sup>3</sup> “Ley Federal de telecomunicaciones y radiodifusión”, Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 20 de mayo de 2021, páginas 1 y 2, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR.pdf>, (consultado el 10 de junio de 2023).

culturales”.<sup>4</sup> De igual forma, el Artículo 222º precisó que “el derecho de información, de expresión y de recepción de contenidos a través del servicio público de radiodifusión y de televisión y audio restringidos, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna persecución o investigación judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la *Constitución*, los tratados internacionales y las leyes aplicables”.<sup>5</sup>

Apoyando lo anterior la *Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano* del 2014 delimitó en su Artículo 1º que “se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, denominado *Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano*, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión que tiene por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades federativas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, independencia editorial y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad”<sup>6</sup>. En el Artículo 7º, fracción II, manifestó que el *Sistema* tendrá como principios rectores “el compromiso ético con la información objetiva, veraz y plural, que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social y cultural del país”.<sup>7</sup> En el Artículo 11º, fracción XII, confirmó que deberá “llevar a cabo todas las acciones necesarias para el cumplimiento satisfactorio de los principios y fines de los medios públicos de radiodifusión”.<sup>8</sup> Por último, en el Artículo 15º, fracción II, enunció que la institución debía “fomentar entre los medios públicos de radiodifusión el cabal cumplimiento de las normas que regulan su actividad, así como de los actos y resoluciones que emitan las autoridades administrativas competentes”.<sup>9</sup>

Finalmente, el inciso 4º de los *Criterios para asegurar la independencia y una política editorial imparcial y objetiva del SPR* del 2015 mandataron que la información que difundan los medios públicos deberá garantizar la independencia editorial. Por ello, “un valor fundamental del servicio público en los medios consiste en llevar a cabo sus labores de comunicación con independencia de los intereses particulares, políticos y económicos de funcionarios y de gobiernos locales, estatales o federales. Las audiencias de los medios públicos deben poder percibir y tener la certeza de que las decisiones editoriales no son influidas de ninguna manera por alguna entidad política, social o comercial. Asimismo, el medio público y su equipo editorial deberán contar con algún mecanismo que les permita actuar y defenderse de las posibles injerencias de funcionarios o instituciones que pretendieran intervenir o manipular la dirección de los contenidos y de las políticas editoriales. Una figura independiente, como el consejo ciudadano o la figura de algún tipo de ombudsman o defensor de audiencias, permitiría ventilar este tipo de injerencias y otorgar herramientas a los editores para contrarrestarlas, en su

---

<sup>4</sup> *Ibíd*, página 43

<sup>5</sup> *Ibíd*, página 94.

<sup>6</sup> “Ley del sistema público de radiodifusión del Estado mexicano”, Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 11 de mayo de 2022, página 1, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSPREM.pdf>, (consultado el 18 de julio de 2023).

<sup>7</sup> *Ibíd*, página 3.

<sup>8</sup> *Ibíd*, página 5.

<sup>9</sup> *Ibíd*, página 6.

caso.<sup>10</sup>

Por consiguiente, pese a que aún no existe una legislación amplia que defina con mayor exactitud la esencia y actuación de los canales públicos ante la sociedad, las normatividades anteriores si contribuyeron a delimitar algunas directrices básicas que deben cumplir todos los medios de comunicación de Estado de servicio público, y que son, por lo menos, las siguientes catorce normas en el ámbito de las políticas de información, de participación ciudadana y de ofrecimiento del servicio público:

#### Políticas de información

1. Respetar el derecho a la información, evitando la censura previa.
2. Conservar su independencia editorial ante el poder, manteniendo autonomía de los intereses particulares, políticos y económicos de funcionarios y de gobiernos locales, estatales o federales.
3. Compromiso ético con la información objetiva, veraz y plural.
4. No utilizar recursos públicos para realizar propaganda.
5. Acatar informativamente los derechos humanos.
6. Ajustarse plenamente al criterio de pluralismo político, social y cultural del país.
7. Prohibir la discriminación comunicativa de cualquier tipo.
8. Actuar y defenderse de las posibles injerencias de funcionarios o instituciones que pretendieran intervenir o manipular la dirección de los contenidos y de las políticas editoriales.
9. Rendir cuentas transparentes.

#### Participación ciudadana

10. Establecer garantías de participación ciudadana.
11. Crear y aplicar reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.
12. Mantener pautas claras para ejercer la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos y opciones de financiamiento.

#### Ofrecimiento del servicio público

13. Proveer el servicio de radiodifusión en condiciones de competencia
14. Pleno acceso a tecnologías.

En síntesis, aunque hoy día existan lagunas jurídicas sobre la naturaleza de la comunicación pública, con el seguimiento riguroso del cumplimiento de tales normas fundamentales se podrá evaluar si un medio de comunicación de Estado obedece a su misión institucional o no, si son instrumentos de servicio público o son herramientas para legitimar la estructura de poder.

### **3. Las promesas oficialistas**

Siguiendo los fundamentos anteriores, al comienzo del nuevo régimen de la *Cuarta Transformación* histórica el gobierno prometió que se realizaría un profundo cambio en el modelo de medios de comunicación de Estado de servicio público para evitar que estos

---

<sup>10</sup> "Criterios para asegurar la independencia y una política editorial imparcial y objetiva del SPR" Consejo Ciudadano, *Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPREM)*, Gobierno de México, México, noviembre de 2015, página, 3, [https://www.spr.gob.mx/pdf/consejo-ciudadano/documentos/criterios\\_independencia\\_editorial.pdf](https://www.spr.gob.mx/pdf/consejo-ciudadano/documentos/criterios_independencia_editorial.pdf), (consultado el 8 de agosto de 2023).

continuaran operando como canales oficialistas del sistema de poder en turno. Para ello, las autoridades establecieron diversas bases fundacionales de operación como fueron cumplir con la independencia, objetividad, pluralidad, ética, legalidad, transparencia, etc. que debían caracterizar el desempeño del prototipo de servicio público en el proyecto morenista. Tales principios fueron el marco de funcionamiento institucional del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR), Canal 14, Canal 11, Canal 22, TV Capital 21 de la CDMX, el Instituto Mexicano de la Radio (IMER, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado), Radio Educación (emisora cultural), Radio Altavoz (SPREM)<sup>11</sup> y diversos medios de gobierno de las entidades de la República Mexicana.

Así, el presidente Andrés Manuel López Obrador señaló que se crearía un sistema de medios públicos con “una orientación editorial que tuviera como propósito informar con objetividad, con profesionalismo y con independencia”<sup>12</sup>. En la doctrina del moderno “Proyecto de Nación 2018-2024” se formuló que sería una obligación del nuevo sistema político “transparentar todo tipo de publicidad gubernamental en los canales de comunicación”<sup>13</sup>. En la “Declaración de Principios” de MORENA se asumió que se debía “contrarrestar toda la propaganda manipuladora y luchar por hacer valer el derecho a la información veraz”<sup>14</sup>; y otros planteamientos cardinales más.

Retomando tales principios normativos sobre los medios públicos en los procesos electorales el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó enérgicamente en diversos momentos de su gestión que se convertiría en el defensor de las elecciones mexicanas para denunciar los intentos de fraudes en los comicios nacionales y permitir que los ciudadanos elijan libremente a sus autoridades.<sup>15</sup> Mediante ello, contrajo el compromiso público de proteger la democracia, evitando las distintas variantes del fraude electoral en México.

De esta forma, en diversas conferencias de prensa matutina (mañanera) en Palacio Nacional y discursos oficiales declaró reiterada y enfáticamente, que “quede claro que vamos a estar

---

<sup>11</sup> “Los medios públicos tienen la obligación legal de ser independientes y no instrumentos de la propaganda”, Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), Ciudad de México, México, 27 de noviembre de 2022, <https://www.amedi.org.mx/los-medios-publicos-tienen-la-obligacion-legal-de-ser-independientes-y-no-instrumentos-de-la-propaganda/>, (Consultado el 30 de noviembre de 2022).

<sup>12</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “Conferencia de prensa matutina sobre el modelo de medios públicos”, *Presidencia de la República*, Palacio Nacional, Ciudad de México, México, 23 de Enero del 2019, versión estenográfica, <https://lopezobrador.org.mx/2019/01/23/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-29/> (Consultado 28 de Septiembre del 2019).

<sup>13</sup> “Proyecto de Nación 2018-2024”, Comité Directivo, *Movimiento de Reconstrucción Nacional (Morena). La esperanza del cambio*, Ciudad de México, México, octubre de 2017, página 45, <https://drive.google.com/file/d/11B0aNBuVpHB7GDVXhCKdYvVKw7D7Ta-x/view>, (Consultado el 5 de julio de 2018).

<sup>14</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “Declaración de Principios”, Comité Directivo, *Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)*, Distrito Federal, México, 2013, página 4, <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>, (Consultado el 30 de mayo de 2018).

<sup>15</sup> Arista, Lidia. “AMLO advierte: ‘me voy a convertir en guardián’ de las elecciones”, *Expansión Política*, Sección Presidencia, Ciudad de México, México, 22 de junio de 2020, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/06/22/amlo-advierte-me-voy-a-convertir-en-guardian-de-las-elecciones>, (consultado el 24 de junio de 2020); García, Arturo, “AMLO insiste en ser ‘guardián de elección’, ‘no sé porque le molesta al INE”, revista *Proceso*, Sección Elecciones 2021, Ciudad de México, México, 23 de junio de 2020, <https://www.proceso.com.mx/635459/amlo-insiste-en-ser-guardian-de-elecciones-no-se-porque-le-molesta-al-ine-dice>, (consultado el 24 de junio de 2020).

pendientes para que no exista fraude electoral, que no se utilice el dinero del presupuesto para favorecer a partidos o candidatos, que no se compren votos, que no se repartan despensas, ya pasó el tiempo de la entrega del frijol con gorgojo; y desde luego, que no se rellenen las urnas, que no se falsifiquen las actas, que no se practique el 'ratón loco', ni el 'carrusel', ni las 'urnas embarazadas', ni la falsificación de las actas, que no voten los muertos, ni que las autoridades electorales sé que hagan de la vista gorda".<sup>16</sup>

Frente a dicho escenario, recalcó "nosotros estamos obligados a que se haga valer la democracia. Vamos a ser guardianes, ya lo dije y lo repito, vamos a denunciar a quien utilice recursos públicos para favorecer su candidatura o la candidatura de alguna persona del partido que sea, yo lo voy a hacer, porque nosotros padecemos mucho de fraude electoral; y así como la corrupción ha dañado muchísimo a México, pues van de la mano fraude y corrupción en cuando al daño que ocasionan.<sup>17</sup> Advirtió que "lo que voy a exigir, son elecciones limpias y libres, y que el pueblo decida sin ninguna presión, sin ningún condicionamiento, con absoluta libertad. Y eso sí nos puede traer dificultades, de una vez lo anticipo, diferencias, porque no voy a dejar pasar eso. Nos ha hecho mucho daño el fraude electoral, es como un crimen el fraude electoral".<sup>18</sup>

Por ello, una de las "reformas a la constitución que se llevaron a cabo fue la de convertir el fraude electoral en delito grave; es decir, al que se le acuse de trampa electoral por comprar votos, por condicionar el voto, por utilizar el dinero del presupuesto para favorecer a partidos o candidatos, el que se falsifique actas, el que embarace urnas, el que actúe como mapache electoral, el que cometa fraude, etc.; no tiene derecho a aval, va a ir a la cárcel sin derecho a fianza. Tenemos que dejar establecida la democracia, ese es el objetivo".<sup>19</sup>

#### **4. El modelo de comunicación pública del Estado**

Contemplando las directrices anteriores las políticas de información de los medios públicos en el gobierno de la *Cuarta Transformación* operaron diferenciadamente bajo tres mecánicas básicas de difusión para informar a la sociedad, las cuales se mezclaron dinámicamente según las urgencias coyunturales de la política: la fase de la diferenciación ante los medios comerciales, la fase de la legitimación ideológica del régimen vigente, y la fase de expansión del modelo.

Así, en un primer momento, en la etapa de "diferenciación frente a los medios comerciales", los canales de Estado se caracterizaron parcialmente por transmitir con buena calidad múltiples flujos de mensajes de carácter educativo, cultural, informativo y de entretenimiento. Dicha

---

<sup>16</sup> López Obrador, Andrés Manuel, "Conferencia de prensa matutina sobre elecciones limpias", Coordinación de Comunicación Social, Palacio Nacional, *Presidencia de la República*, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 2 de enero de 2020, Versión Estenográfica, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-2-de-enero-2020?idiom=es>, (consultado 6 de enero de 2020).

<sup>17</sup> López Obrador, Andrés Manuel, "Conferencia de Prensa Matutina sobre no cambiar el voto por migajas", Coordinación de Comunicación Social, Palacio Nacional, *Presidencia de la República*, Gobierno de México, Guadalupe, Zacatecas, 20 de agosto de 2020, Versión Estenográfica, <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-20-de-agosto-del-2020?idiom=es>, (consultado 21 de agosto de 2020).

<sup>18</sup> López Obrador, Andrés Manuel, "Conferencia de Prensa Matutina sobre el respeto a la voluntad del pueblo", *Op. cit.*

<sup>19</sup> López Obrador, Andrés Manuel, "Conferencia de Prensa Matutina sobre la defensa electoral", *Op. cit.*

programación se concretizó a través de la realización de valiosas mesas de opinión, segmentos tele educativos pertinentes, películas novedosas, cápsulas sobre el discurso oficial, musicales exitosos, capítulos culturales, noticiarios sistemáticos, mini series, caricaturas divertidas, conciertos del momento, programas para jóvenes, documentales históricos, revistas hogareñas atractivas, divulgación científica interesante, comedias, orientación relevante para la tercera edad, clases de idiomas, reportajes con especialistas, transmisiones deportivas, piezas de debate oportuno, música de barrio, teleeducación emergente, historias de vida, orientación sexual pertinente, cine de arte, fiestas cívicas tradicionales, rescate de memoria local, etc. (CUEVA, Telemondo, 2023) que intentaron desempeñarse como destacados espacios informativos diferentes al modelo de difusión mercantil.

Sin embargo, en un segundo momento, en la etapa de la "legitimación del sistema", pese al establecimiento de las importantes normatividades sobre la comunicación de servicio público, los medios de difusión Estado no pudieron mantener su autonomía y sucumbieron ante las presiones de las fuerzas del poder, entrando en la fase de legitimación del sistema de gobernabilidad reinante. Así, en las coyunturas políticas álgidas del sexenio, los canales de comunicación de Estado abandonaron rápidamente su misión de servicio público y se convirtieron en aparatos ideológicos de legitimación del proyecto de gobernabilidad *lopezobradorista*. De esta forma, no obstante el marco normativo establecido, en los períodos cruciales para definir la orientación medular de la política nacional, los canales públicos abandonaron su raquíta función de comunicación de servicio público y se transmutaron intensa e ilegalmente en "una sola voz propagandista" del oficialismo que los convirtió en mecanismos publicitarios del régimen, hasta llegar a ser los nuevos "soldados mediáticos" de la *Cuarta Transformación*.

En este sentido, el paradigma de la comunicación política gubernamental para edificar el proyecto de reconstrucción del país se diseñó bajo la estrategia emisora del "nado sincronizado" que alineó uniforme, acrítica y simultáneamente el funcionamiento proselitista de los medios de comunicación de Estado de servicio público alrededor de una misma dirección perceptiva con el fin de fortalecer una idéntica causa, mentalidad, situación, personaje, movimiento, partido, proyecto, lineamiento, etc. favorable al gobierno en turno.

Ante ello, es fundamental considerar que el artículo 242, fracción 3, de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, enunció que "se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas".<sup>20</sup>

En consecuencia, violando tales normatividades y sin el ejercicio de un análisis crítico de los hechos y bajo el argumento del ejercicio de la "libertad editorial" se implementó en los canales de comunicación públicos una práctica persuasiva para cobijar las políticas de gobernabilidad del nuevo sistema político, a través de noticiarios, entrevistas selectivas, transmisiones remotas, programas especiales, cápsulas políticas, "revistas culturales", publicidad institucional, crónicas *a modo*, insertos informativos coyunturales, parodias, producciones excepcionales, reportajes gubernamentales especiales, etc.

Dichas políticas de comunicación se estructuraron bajo tres tácticas diferenciadas de

---

<sup>20</sup> "Ley general de instituciones y procedimientos electorales", Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, *Cámara de Diputados*, H. Congreso de la Unión, Nueva Ley *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, Distrito Federal, México, 23 de mayo de 2014, página 108, [http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE\\_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e](http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e), (consultado el 26 de junio de 2020).

persuasión colectiva para construir la nueva hegemonía morenista: táctica de "directrices noticiosas generales", táctica de "series o programas propagandistas especiales", y táctica de "linchamientos informativos selectos".

Así, en cuanto a las tácticas de crear "directrices noticiosas generales" para legitimar al sistema político la radiodifusión pública sostuvo en 2019 la cancelación del nuevo aeropuerto en la Ciudad de México por calificar que era un proyecto dependiente de la "mafia del poder". Durante 2021 realizaron el respaldo periodístico-audiovisual para sostener la consulta popular contra el "*Juicio a los Expresidentes*" de la República; y la amplia justificación de la construcción de las tres obras insignes del sexenio: el aeropuerto de "Santa Lucía", en el estado de México; se justificó la refinería de "Dos Bocas, en Tabasco; y el "Tren Maya", en el Sureste del territorio nacional. Durante 2022 legitimaron el proceso de "*Revocación de Mandato*"; y la devaluación de la protesta ciudadana para defender la democracia y la existencia del Instituto Nacional Electoral (INE). Durante 2023 despreciaron la manifestación civil del 26 de enero de 2023 contra el "*Plan B*" presidencial; impulsaron el festejo del aniversario del quinto año de gobierno de AMLO; exaltaron la celebración de la marcha de los *amlovers* del 21 de marzo contra la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* por suspender la reforma electoral del Poder Ejecutivo; se normalizó la crítica a los magistrados del *Supremo Tribunal de Justicia* ocasionado por la cancelación de la totalidad del "*Plan B*"; apadrinaron incondicionalmente la dinámica burocrática y al contenido errático de los nuevos libros de texto gratuitos de la Secretaría de Educación Pública; potenciaron electoralmente la figura de los diversos candidatos morenistas ("*corcholatas*") a la presidencia de la República en el 2024, especialmente de la Dra. Claudia Sheinbaum (JUAREZ, *El Universal*, 2023); desdén por la lección de Xóchitl Gálvez Ruiz como candidata de la oposición a la jefatura del próximo gobierno; etc. donde el rol informativo de la radio y la tv pública, así como algunos periódicos pro gobiernistas favorecieron abierta, acrítica y unilateralmente los posicionamientos centrales para la legitimación de la administración *lopezobradorista*.

En relación a la táctica de elaborar "series o programas propagandistas", paralelamente en esta fase se introdujeron programas de parodia, revista de entretenimiento, humor, sátira política, comedia y de opinión política cuya mayor parte de sus contenidos se orientaron a entrevistar selectivamente a personas proclives a justificar las acciones del gobierno de la izquierda morenista, como fueron los espacios "*Me Canso Ganzo*"<sup>21</sup>, "*John y Sabina*", "*La*

---

<sup>21</sup> Israde, Isabel, "Estrenan programas allegados de la 4T", *Reforma*, Sección Cultural, Ciudad de México, México, 14 de mayo de 2019, <https://www.reforma.com/estrenan-programas-allegados-de-la-4t/ar1676353>, (consultado el 18 de agosto de 2023).

*Maroma Estelar*<sup>22</sup>, *"De Buena Fe"*<sup>23</sup>, *"Chamuco TV"*<sup>24</sup>, *"Operación Mamut"*<sup>25</sup>, y otros más, que abandonaron la posición informativa neutral, meridiana y objetiva que deben mantener los medios de comunicación de Estado, y se encaminaron a realizar un claro proselitismo político con recursos públicos.

Así, "en estos programas, catalogados como contenidos de "análisis y opinión", predominaron los temas de la agenda del presidente López Obrador y de los funcionarios de su gobierno. Fue constante la ausencia de discusión crítica sobre las acciones y políticas gubernamentales. En ellos existió una constante descalificación a quienes los conductores, lo mismo que algunos de sus invitados, consideran que son críticos del gobierno, y también hacia quienes expresan inconformidad con esos contenidos" (ORTEGA, 2021).

Finalmente, sobre la táctica de generar "linchamientos informativos selectos" se crearon "piezas en video dedicadas a denostar a ciudadanos cuya posición político-ideológica era opuesta a la del presidente o cubriendo de calificativos negativos a los ministros de la Suprema Corte que invalidaron la primera parte del "Plan B" electoral de la Presidencia de la República. Situación ideologizante que colaboró a que su programación cada vez se pareciera más a las emisiones del programa *"Aló, Presidente"* que la televisión oficial venezolana difundió en tiempos de Hugo Chávez y a la cobertura en medios públicos de la era de Nicolás Maduro".<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> [Monterrosas Viguera, Abraham, "Los jóvenes antiAMLO de Masaryk y un show llamado 'La maroma estelar'", \*Yahoo\*, Ciudad de México, México, 22 de mayo de 2019, <https://es-us.vida-estilo.yahoo.com/la-maroma-estelar-la-apertura-de-posturas-politicas-en-la-television-publica-171948730.html>, \(consultado el 3 de septiembre de 2023\); Galván, Melissa, "En época de la 4T, los medios públicos viven su propia y polémica transformación", en: \*Expansión Política\*, Ciudad de México, México, 30 de junio de 2019, <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/06/30/en-epoca-de-la-4t-los-medios-publicos-viven-su-propia-y-polemica-transformacion>, \(consultado el 25 de julio de 2020\).](https://es-us.vida-estilo.yahoo.com/la-maroma-estelar-la-apertura-de-posturas-politicas-en-la-television-publica-171948730.html)

<sup>23</sup> Monterrosas Viguera, Abraham, "De buena fe", ¿un programa en Canal Once hecho para defender a AMLO?, *Yahoo*, Ciudad de México, México, 3 de octubre de 2019, [https://es-us.vida-estilo.yahoo.com/de-buena-fe-un-tropiezo-para-canal-once-181718907.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAAJLgBZFsO2s7y0XSvV9NkuAGC1KWcKfYTxxn0yPIMX312b65dZgaS\\_EKO\\_1\\_hLuTb\\_Wj27--Y-SDt70Zy5gEYPganjwr1CfqPbkahYGBuTAZM2jzbz-JcMz6fyUmjI4MdD0YaQZSO2z0X6tLwJTKAY\\_hxC4mDEIM2EucClQEsg8tt](https://es-us.vida-estilo.yahoo.com/de-buena-fe-un-tropiezo-para-canal-once-181718907.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAJLgBZFsO2s7y0XSvV9NkuAGC1KWcKfYTxxn0yPIMX312b65dZgaS_EKO_1_hLuTb_Wj27--Y-SDt70Zy5gEYPganjwr1CfqPbkahYGBuTAZM2jzbz-JcMz6fyUmjI4MdD0YaQZSO2z0X6tLwJTKAY_hxC4mDEIM2EucClQEsg8tt), (consultado el 28 de diciembre de 2022); "De Buena Fe", Canal 11, Instituto Politécnico Nacional (IPN), Ciudad de México, México, 28 de febrero de 2022, <https://canalonce.mx/programas/de-buena-fe>, (consultado el 8 de marzo de 2022).

<sup>24</sup> "El show de la 4T en la televisión pública", *El Universal*, Columna Crimen y Poder, Sección Opinión, Ciudad de México, México, 15 de mayo de 2019, <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/el-show-de-la-4t-en-la-television-publica/>, (consultado el 9 de agosto de 2023); Israde, Yanireth, "Advierten sesgo en TV pública", *El Norte*, Monterrey, Nuevo León, México, 17 de junio de 2019, <https://www.elnorte.com/advierten-sesgo-en-tv-publica/ar1702168>, (consultado el 26 de marzo de 2023).

<sup>25</sup> "El Once estrena Operación Mamut", *TV y CINE*, Ciudad de México, México, 30 de abril de 2023, <https://www.tvcinews.com/2021/04/el-once-estrena-operacion-mamut.html>, (consultado el 5 de mayo de 2023).

<sup>26</sup> "Como en las dictaduras Morena utiliza los medios públicos como mecanismo de propaganda política: Luis Mendoza", *Notilegis*, No. 4788, Comunicación Social, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 28 de noviembre de 2022, <http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/como-en-las-dictaduras-morena-utiliza-los-medios-publicos-como-mecanismo-de-propaganda-politica-luis-mendoza>, (consultado el 30 de noviembre de 2022); "¡Aló, Presidente!" en Canal Once?" *El Universal*, Bajo Reserva Bajo, Ciudad de México, México, 12 de mayo de 2023, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/bajo-reserva/alo-presidente-en-canal-once/>, (consultado el 14 de mayo de 2023).

Uno de los aspectos más claros de esta maniobra de ejecuciones ideológicas amparado en una supuesta "libertad de expresión", fue, por ejemplo, la transmisión inaudita en Canal 11 de las piezas televisivas denominadas "*Mujer, casos de la piña real*" en el programa "*El Mamut*". Tal acción fue un espacio sin precedente en la televisión pública, pues su núcleo discursivo giró alrededor de juicios hirientes, descalificadores, ridiculizadores, e incluso vejatorios sobre la ministra Norma Lucía Piña, presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expuesto en un momento político caracterizado por una gran polarización promovida por AMLO y sus seguidores (CALDERÓN, 2023).

Dicho manejo manipulador del caso violentó el marco legal y de civilidad comunicativa por las siguientes siete razones:

1. Buscó asociar de manera falsa, errónea e inconstitucional el nombre de la ministra Norma Piña con resoluciones judiciales injustas, realizando **violencia política misógina de género** en agravio de sus derechos al honor y a la propia imagen (FLORES, 2023).
2. Trasgredió el Artículo 226°, inciso II, de la *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión* que mandataba que deben "evitarse transmisiones contrarias a los principios de paz, no discriminación y de respeto a la dignidad de todas las personas".<sup>27</sup> De igual forma, quebrantó el Artículo 256°, inciso VIII, de la misma normatividad que postulaba que "en la prestación de los servicios de radiodifusión estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".<sup>28</sup>
3. Vulneró el *Código de Ética* del Canal Once que afirmaba que este medio "tiene como función la extensión y difusión de la educación y la cultura". Entonces, ¿cómo se podría sustentar que mentir y, con ello, lastimar el honor y la propia imagen de la ministra Piña es extender "la educación y la cultura"? (VILLANUEVA, 2023).
4. Contravino el mismo *Código de Ética* dispone que el "Canal Once goza de independencia editorial en la evaluación, selección, producción y emisión de sus contenidos, guiados por los principios de veracidad, imparcialidad, neutralidad y pluralismo. Se comprende por veracidad el respeto por la verdad, la capacidad de mostrar que los hechos referidos se han comprobado en fuentes debidamente sustentadas, de manera objetiva y diligente". ¿Cómo explicar entonces que en el contenido analizado no se practicara ningún esfuerzo para que las afirmaciones pronunciadas estuvieran debidamente sustentadas, de manera objetiva y diligente"?<sup>29</sup>
5. En tanto medio público, el Canal 11 se autorreguló para ofrecer una programación de calidad más allá de los mínimos que disponen la *Constitución* y la ley. Por ello, infringió su código de ética que prescribía que "nunca se debe utilizar un lenguaje ofensivo, obsceno, racista, estereotipado, condescendiente o incomprensible; siempre deberá prevalecer el cuidado y buen uso del lenguaje. Pese a esto, tal pieza televisiva realizó muestra lo que "nunca" se debe

---

<sup>27</sup> "Ley Federal de telecomunicaciones y radiodifusión", Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Cámara de Diputados*, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 20 de mayo de 2021, páginas 1 y 2, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR.pdf>, (consultado el 10 de junio de 2023).

<sup>28</sup> *Ibid*, páginas 1 y 2, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR.pdf>, (consultado el 10 de junio de 2023).

<sup>29</sup> *Ibidem*.

hacer, según los propios principios del Canal Once.<sup>30</sup>

6. A través de tal intervención desacreditadora del Canal 11 sobre los magistrados de la Corte se atacó el prestigio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, produciéndose la pérdida absoluta del respeto a la división de poderes, con lo cual el propio medio público minó la legitimidad del Estado republicano (MENDOZA, 2023).

7. Finalmente, despreció los derechos de las **audiencias** de este medio de difusión de Estado al presentar como información veraz y objetiva lo que era mera propaganda unilateral realizada con recursos públicos (FLORES, 2023).

Mediante tal estrategia amplia de proselitismo ideológico en sus tres niveles de implementación los medios públicos intentaron colaborar a construir otro "sentido común" en la población cuyo corazón conceptual tuviera como esencia la filosofía *lopezobradorista* en todos los ámbitos de la vida cotidiana. El nuevo "sentido común" funcionaría como el cemento mental para articular la consolidación político-ideológica de los ciudadanos en todas las esferas de realización de la *Cuarta Transformación*.

Dicho comportamiento mediático convirtió a los canales públicos en los nuevos "medios *chayoteros*" actuando como los fieles "soldados mediáticos" al servicio del proyecto de gobernabilidad del régimen de la "Esperanza del Cambio". Con ello, los canales públicos dejaron de ser públicos, de todos los ciudadanos, de toda la sociedad, para informar plural e imparcialmente sobre los hechos a todo el país; y se tornaron en apéndices ideológicos "a *modo*" para legitimar exclusivamente al régimen de la "Renovación Nacional" y sus aliados.<sup>31</sup>

Algunas excepciones institucionales de comunicación pública que no se incorporaron a esta estrategia publicitaria unilateral del poder en turno fueron el *Canal de Televisión del Congreso de la Unión* y el *Canal de Televisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* que respetaron sus lineamientos institucionales de la comunicación de Estado de servicio público.

Finalmente, en la fase de "ampliación del fenómeno" se requiere apreciar que dicho comportamiento irregular de los medios públicos no es una realidad insignificante que deba considerarse como algo irrelevante o marginal, sino al contrario es un hecho sumamente trascendente en términos políticos, ideológicos, culturales e informativos, pues en conjunto en México hasta el año 2022 existían 644 concesiones de radio y televisión otorgadas por el Estado para funcionar como medios de comunicación de servicio público: 138 medios federales, 58 medios de educación superior federales, 356 medios de gobiernos estatales, 83 medios de gobiernos de educación superior estatales, 4 medios de educación superior mixtos y 5 medios de gobiernos municipales (Cuadro 1).

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> "Marcha de AMLO, uso de medios públicos y reforma electoral: Mesa de Análisis", *Aristegui Noticias*, Redacción, Ciudad de México, México, 30 de noviembre de 2022, <https://aristeguinoticias.com/3011/mexico/marcha-de-amlo-uso-de-medios-publicos-y-reforma-electoral-mesa-de-analisis/>, (Consultado el 1 de diciembre de 2022).

**Cuadro 1 - Concesiones de radio y televisión otorgadas por el gobierno mexicano para operar como medios públicos (sep. 2022)**

Concesionario	Estaciones de radio	Estaciones de televisión	Suman
Gobierno federal	75	63	138
Instituciones de educación superior federales	6	52	58
Gobiernos estatales	213	143	356
Instituciones de educación superior estatales	69	14	83
Instituciones de educación superior estatales	4	-	4
Gobiernos municipales	5	-	5
Totales	372	272	644

Fuente: Monrroy Hernández, Magdalena (2023, p. 42)

De igual forma, la penetración de la radio y la televisión pública en la sociedad mexicana rebasó en conjunto sustancialmente el nivel marginal que tenían en el pasado, para convertirse ahora en una infraestructura de socialización informativa sumamente relevante abarcando a grandes sectores de la población en el territorio nacional (Magdalena, p. 2023, p. 42).

Esto significa que si el nuevo régimen de gobernabilidad se inclinó por manejar comunicativamente de forma políticamente ideologizante a algunos de los principales canales públicos federales, también puede trasladar, con mayor o menor fuerza, dicha estrategia propagandista sobre el resto de los demás canales públicos regionales o sobre los que puedan controlar los gobernadores en el interior de la República, particularmente morenistas para que se desempeñen como medios que promuevan la propaganda oficialista en el país. Tal manejo publicitario degeneraría en una mega proporción la misión del servicio público desigual convirtiéndola en una macro acción proselitista, quebrando el equilibrio que requiere cimentar la existencia de una República democrática y abonaría para formar las bases comunicativas de un Estado autoritario.

De aquí, la enorme importancia de examinar rigurosamente si los medios públicos de comunicación de Estado cumplen con una función de servicio público en México o se desempeñan como aparatos de propaganda gubernamental.

## **5. Hacia el reinado del "pensamiento único"**

El comportamiento ideologizante de la comunicación de Estado comprobó que así como acontece en los países totalitarios, en México se construyó un intento de versión comunicativa del "pensamiento único" financiado con recursos públicos de los contribuyentes. Se abortaron radicalmente las directrices centrales del servicio público, dando origen a una red de comunicación oficialista subordinada a los designios del gobierno de la izquierda populista reinante.

Esta acción patrimonialista de la comunicación pública reforzó la mentalidad anticonstitucional,

antiética y déspota que sostiene que el fin, si justifica todos los medios utilizados para alcanzar un objetivo político, independientemente si son acciones éticas, legales y justas. Así, la argumentación ideológica gubernamental que defendió la manipulación de la comunicación de servicio público a favor de las causas *lopezobradoristas* en tales periodos, postuló que debido al "cerco informativo" creado por los medios de difusión privados opositores a la *Cuarta Transformación*, ahora el gobierno de la "Revolución de las Conciencias" debía utilizar los medios de difusión de servicio público como armas para resguardar al nuevo sistema político.

Dicha fundamentación fue totalmente ilícita, falsa y desubicada, pues los medios de Estado no son "fusiles mediáticos" para activarlos en la guerra ideológico-política, sino son instrumentos para fortalecer la comunicación de servicio público que es un objetivo completamente opuesto a la "batalla por la hegemonía" de un proyecto de gobernabilidad. Fue legitimarlos formalmente como herramientas promocionales del oficialismo gubernamental, abandonando su misión de canales de comunicación de Estado de servicio público que urgentemente requiere tener la sociedad para crear "flujos de información virtuosos" que permitan que los ciudadanos estén mejor informados con pluralidad, objetividad, independencia, transparencia, equilibrio y oportunidad para que puedan adoptar soberanamente las decisiones más adecuadas que convengan para sus vidas.

En una sociedad democrática una función medular que les corresponde ejercer a los medios de comunicación colectivos, privados y públicos, es operar como contrapesos políticos frente al sistema de poder establecido, para realizar observaciones analíticas correctivas, y de ser necesario críticas, con objeto de vigilar la pulcritud y eficiencia del proceso de gobernabilidad nacional. En este sentido, el hecho que los canales masivos de comunicación privados desempeñen una tarea fiscalizadora ante el quehacer de la gobernabilidad no significa que formen parte de la "mafia del poder" al alertar rigurosamente sobre la actuación de una administración pública. Ello, no representa desestabilizar, traicionar o boicotear al régimen en turno, sino colaborar a encausar mejor su desempeño administrativo al señalan los errores, abusos o limitaciones en que incurre y que debe superar para ser más eficaz: sin crítica objetiva responsable, no puede generarse progreso, pues se aterriza en la soberbia política que produce ceguera y estancamiento social.

Sin embargo, si en algún momento el gobierno de la 4-T es desaprobado o atacado injustamente por la oposición política, los empresarios, los grupos religiosos, los "poderes fácticos", las fuerzas extranjeras, etc., éste tiene todo el derecho a defenderse para evitar la calumnia, la injuria, el amarillismo, la deformación de los hechos o los cercos informativos que lo dañen.<sup>32</sup> Para ello, cuenta con muchísimos y muy poderosos recursos de difusión estatales para protegerse como son las oficinas de prensa oficiales; los boletines informativos institucionales; los *tiempos fiscales*; los *tiempos de Estado*; los espacios en la *Conferencia Mañanera* diaria; la publicidad gubernamental (este sexenio ascendió aproximadamente a

---

<sup>32</sup> Al respecto el presidente López Obrador sostuvo en 2020 que "el 66% de las columnas en diarios de circulación nacional hablan en contra de su proyecto de la 4T, y solo el 10% lo hace de manera positiva". Monroy, Jorge, "AMLO acusa a medios de comunicación de obstaculizar a la 4T", *El Economista*, Sección Política, Ciudad de México, México, 22 de julio de 2019, <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-acusa-a-medios-de-comunicacion-de-obstaculizar-a-la-4T-20190722-0082.html>, (consultado el 25 de julio de 2019); "AMLO analiza a la prensa: el 66% de las columnas son contra el proyecto de la 4T, dice", *Animal Político*, Redacción, Ciudad de México, México, 25 de septiembre de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/09/amlo-analiza-prensa-columnistas-contraproyecto-4t>, (consultado el 26 de septiembre de 2020). Guerrero, Claudia, e Irizar, Guadalupe, "AMLO lanza nueva sección 'no lo digo yo' para evadir al INE", *Reforma*, Sección Nacional, Ciudad de México, México, 19 de julio de 2023, <https://www.reforma.com/amlo-lanza-nueva-seccion-no-lo-digo-yo-para-evadir-al-ine/ar2642940>, (consultado el 25 de julio de 2023).

cerca de 30,000 millones de pesos de gasto en este rubro); las cadenas nacionales de radiodifusión; los segmentos presidenciales de comunicación política como “¿Quién es Quién en las Mentiras?”, o “¡No lo digo Yo!”; las ruedas de prensa especializadas; los informes de gobierno; los spots gubernamentales; las declaraciones formales de los funcionarios; las producciones del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE) de la Presidencia de la República, incluso tenía la *Agencia Informativa del Estado Mexicano (NOTIMEX)* que asombrosamente ya canceló; etc. para contrarrestar cualquier manipulación, agresión o descalificación informativa.

De igual forma, el gobierno de la izquierda nacionalista posee su propio “*Canal 4-T*” en *YouTube* que es un espacio del pueblo y para el pueblo, para informarse y formarse políticamente, y cuyo objetivo es, por una parte, notificar sobre lo que pasa en México, desmontar las campañas de mentiras desde “la derecha” y propiciar que los ciudadanos participen en la transformación del país. Así, cuando exista alguna campaña de los conservadores, o cuando empiece alguna mentira, la *4-TV* va a dar información con transparencia sobre lo que está pasando en la realidad. Y por otra parte, su tarea también es informar cómo va avanzando el proyecto de la *Cuarta Transformación* y cuáles son sus retos que tiene que resolver (HERNÁNDEZ, 2021).

Además, para interactuar con la sociedad cuenta con sus respectivas redes sociales a través de las cuales se puede ver el *Canal 4-T* y participar los ciudadanos.

Sin embargo, de ninguna manera se justifica que por tales motivos defensivos utilice a los medios de comunicación de Estado de servicio público para alinearlos como “bayonetas o cañones propagandistas” con objeto de proteger las acciones gobiernistas. Esto es degradar la función de la comunicación del servicio público para crear el modelo de difusión del “Estado proselitista”, el “Estado Guerrero”, o el “Estado dogmático”; y no del “Estado democrático”. Es regresar en México a la fase del Estado como el gran “Ogro Filantrópico” dedicado a someter ideológicamente a los ciudadanos para dominarlos y que era una etapa de la historia nacional que ya se creía superada mediante el proceso de transición a la democracia, con su respectiva apertura política nacional.

Esta desviación patrimonialista para obtener beneficios gremiales particulares vía las instituciones comunicativas del Estado sería equivalente a que el gobierno utilizara a órganos públicos independientes como el Banco de México para que los funcionarios de la administración de la 4-T obtuvieran mejores rendimientos en sus cuentas bancarias. O utilizar los servicios del *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)* para que los familiares de la clase gobernante dominante pudieran practicarse cirugías plásticas estéticas particulares con carga presupuestal al erario. O emplear a los miembros de las fuerzas armadas como el Ejército, la Marina o la policía para que arreglaran decorativamente los jardines de las casas de los ejecutivos de la administración morenista. O disponer de los trabajadores de la *Comisión Federal de Electricidad (CFE)* para colocar iluminar el árbol de Navidad en la casa de los secretarios de gobierno de la transición hacia la “justicia histórica”, etc.

## 6. La historia se repitió

La herencia recibida de finales del siglo XX y principios de siglo XXI sobre los canales de comunicación públicos en México, se caracterizó por que durante todo ese prolongado lapso dichas instituciones informativas no actuaron como medios de información de Estado, sino durante las siete décadas de gobierno del PRI y los dos sexenios de administración del PAN, operaron como instrumentos oficialistas subordinadas al poder en turno.

No obstante esto, si en el pasado, durante los gobiernos priistas y panistas, los medios de comunicación públicos funcionaron como infraestructuras narrativas de legitimación del sistema de poder vigente dañando la civilidad del país, eso no justifica de ninguna forma que

el gobierno de la *Cuarta Transformación Histórica* nuevamente prolongue tal inercia perjudicial para utilizarlos como herramientas de propaganda con el fin de cimentar la administración de la izquierda nacionalista, pues eso sería repetir los mismos vicios decadentes del viejo régimen que se prometió profusamente que serían ampliamente superados para construir otro proyecto de comunicación pública superior que beneficiara a la sociedad. La transmisión de dicha herencia político-comunicativa oficialista de los regímenes precedentes no puede sustentar en ningún sentido que durante la gestión de la *Cuarta Transformación* continúen funcionando como herramientas propagandistas del gobierno *lopezobradorista* y no como medios de difusión de servicio público.

Al contrario las promesas restauradoras del régimen de la "*Esperanza del Cambio*" sobre tal realidad, fue que estas entidades superarían los vicios arrastrados de las jefaturas anteriores y actuarían como canales de comunicación de Estado para beneficiar a la nación. Esto debido a que continuar aplicando tal legado político-comunicativa implicaría perpetuar las mismas lacras del pasado, pero ahora disfrazadas de "democráticas", "renovadoras", "culturales" y "diferentes", lo cual no reflejaría la gestación de una nueva transformación del país, sino el retroceso de la República a añejas etapas decadentes.

Empero, pese a tales ofrecimientos renovadores sobre la difusión estatal durante el gobierno morenista, el hecho contundente fue que los medios públicos actuaron como aparatos ideológicos de la *Cuarta Transformación* y no como instituciones de comunicación de servicio público.

Dicha situación comunicativa no fue un hecho aislado que se sucediera por primera ocasión en México, sino fue la continuidad de un proyecto estratégico de "ingeniería comunicativa hegemónica" para utilizar a los medios de información de públicos como artefactos de persuasión oficialista con objeto de blindar mentalmente al proyecto de "Reconstrucción Nacional".

Tal situación es enormemente preocupante pues se observa una tendencia repetitiva e intensiva para aplicarse en los diversos procesos político-electorales del futuro, especialmente en los comicios regionales y federales de México en 2024.

Con el abandono de su función medular de servicio público los canales federales cruzaron la delgada línea que separaba los límites entre desempeñar su labor social con independencia editorial, convirtiéndose abiertamente en espacios ideologizantes de la *Cuarta Transformación*.<sup>33</sup> No se puede sostener que las "coberturas informativas especiales" implementadas por los medios de Estado sobre los principales eventos de la política nacional fueran iniciativas de interés público o un proyecto para informar a las audiencias, pues los medios de difusión se dedican constantemente a notificar sobre esos y otros acontecimientos. Por consiguiente, la conducta ejecutada por los medios públicos de Estado ante los sucesos más relevantes de la República fueron actos de propaganda y de transmisión acrítica sobre los hechos convocados, organizados y auspiciados por el gobierno federal y sus seguidores, sin independencia editorial de la directriz oficialista, sin equilibrio informativo, sin pluralidad de voces, sin diversidad de opiniones, en síntesis, totalmente parciales (BRAVO, 2022).

Así, el régimen morenista dilapidó años de trabajo a favor de la creación de un sistema de medios electrónicos auténticamente públicos en la República, sacrificando uno de los principios

---

<sup>33</sup> Al respecto consultar de Esteinou Madrid, Javier, "Medios de comunicación de servicio público en México: Aparatos ideológicos de la 4-T", revista *El Cotidiano*, No. 239, Año 38, "Violencia, Educación y Jóvenes", División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A) y Ediciones EON, Ciudad de México, México, mayo-junio 2023, páginas 85 a 100, ISBN: en trámite, [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcqlclefindmkaj/https://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/239.pdf](https://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/239.pdf)

más importantes de los canales públicos que era conservar su independencia y objetividad editorial, ocasionando un retroceso histórico muy significativo para la democracia nacional (BRAVO, 2022).

## 7. ¿Qué pierde la sociedad mexicana sin comunicación de servicio público?

La ausencia de medios de comunicación de servicio público en México no significa carecer de instancias folclóricas, románticas o pintorescas en el ámbito de la cultura, la educación y la información, sino representa no contar con instrumentos de difusión vitales para la construcción de la civilidad y la democracia nacional.

De aquí, que el desafío elemental de los medios de comunicación de servicio público en el siglo XXI, no sea reproducir el viejo modelo de difusión comercial privado guiado por la lógica de la *Mano Invisible del Mercado* que se expandió como el sistema nervioso central de la sociedad mexicana del siglo XX y principios del XXI, ni tampoco reproducir el sistema propagandista del oficialismo; sino que ahora se requiere crear otro modelo de comunicación colectivo como sistema nervioso medular de los ciudadanos que debe estar guiado por la perspectiva del servicio público, por la lógica del desarrollo sustentable y la sobrevivencia humana en el nuevo milenio. Es decir, en el nuevo siglo el corazón del modelo de comunicación de los medios de servicio público debe priorizar la "*Razón de Estado*" por sobre la "*Razón del Mercado*" y la "*Razón Proselitista*", para crear un modelo de comunicación desde las necesidades de avance del *México Profundo* y no desde las frivolidades del entretenimiento del *México Imaginario* de la globalización contemporánea orientados fundamentalmente por la dinámica del *business* para acumular más, y tampoco desde la propaganda gubernamental para "maquillar de rosa" al sistema de poder establecido.

El Estado mexicano moderno requiere de la existencia indispensable de auténticos medios de difusión de servicio público para realizar a nivel político cultural las acciones que requiere su tarea de gobernabilidad, pues de lo contrario no será un Estado fuerte para crear las condiciones de hegemonía que exige el proceso de conducción pluricultural, democrático y pacífico de las complejas sociedades mexicanas que conviven en el siglo XXI.

La razón de existencia de los medios públicos en la sociedad mexicana no se debe a un capricho burocrático, o a un proyecto consentido de un grupo de poder en turno, o a una moda de los tiempos de la transición democrática, o a una experimentación comunicativa osada, etc.; sino se justifica por la rentabilidad social y política que pueden aportar para respaldar el proceso pacífico de gobernabilidad, de apoyo al desarrollo social. Su rentabilidad no se comprueba con los criterios comerciales con que se mide el éxito o *rating* de los canales privados, o a través del triunfo publicitario de los funcionarios públicos; sino mediante los beneficios estabilizadores que introducen para nivelar y desarrollar comunicativa y culturalmente a los diversos grupos de la nación para vivir en paz social.

El proceso de cimentación de la sociedad mexicana como proyecto de desarrollo histórico, no sólo demanda la existencia de un sistema económico que distribuya la riqueza nacional, un marco jurídico que establezca el orden del derecho formal, un conjunto de fuerzas armadas que respalden la legitimidad del Estado, instituciones que permitan la implantación de la gobernabilidad cotidiana, un sistema de policía que garantice la seguridad ciudadana, un lenguaje o código común que permita el entendimiento comunitario, una memoria histórica compartida colectivamente que posibilite la creación del "nosotros nacional", una identidad nacional que cree arraigo al modelo de sociedad, etc.; sino también exige la presencia activa de medios de comunicación de Estado de servicio público que creen las subjetividades, mentalidades y afectividades que permitan la sobrevivencia de la sociedad.

Por ello, es necesario considerar que el beneficio social que aportan los verdaderos medios de *servicio público* para la comunidad nacional puede ser tan significativo que de lo contrario el

Estado tendría que gastar sumas mayores, vía otros organismos gubernamentales, para obtener la rentabilidad social que estos generan. Ante ello, debemos preguntarnos, por ejemplo, ¿Cuánta inversión pública representa alcanzar la formación de una conciencia ciudadana para respaldar la democracia? ¿Cuánto cuesta cubrir con política pública la demanda ciudadana del derecho de libertad de expresión y derecho a la información? ¿Cuándo debería gastar el erario del Estado para construir una cultura de la sobrevivencia social, sin el apoyo de los canales de servicio público? ¿Cuánto gana la sociedad mexicana al tener instrumentos de difusión para que las organizaciones civiles se puedan comunicar pacífica y no violentamente en las calles, evitando que estalle la ingobernabilidad? ¿Cuánto saltos de avance puede dar la sociedad mexicana si los medios públicos fortalecen los mínimos civilizatorios para convivir armónicamente en el territorio nacional, con futuro para todos?

Así como ha sido una "*Razón de Estado*" financiar la existencia y operación del *Instituto Nacional Electoral (INE)*, de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)*, del *Tribunal Federal Electoral (TRIFE)*, el *Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos (INEA)*, la *Comisión de Enfrentamiento de los Desastres Naturales (CNDN)*, el *Programa Nacional Alimentario (PNA)*, etc., por las aportaciones sustantivas que proporcionan para la construcción de la democracia, los procesos civilizatorios básicos de convivencia colectiva, la sobrevivencia de la población y la estabilidad social en México; de igual forma, es una "*Razón de Estado*" el fondar ampliamente los medios de comunicación de servicio público por las contribuciones culturales que aportan para el proceso de formación de ciudadanía, la maduración del Estado, la gobernabilidad de la República y la sobrevivencia colectiva..

Financiar a los auténticos medios de difusión de *servicio público* por el Estado no es producir un daño patrimonial a la nación como se argumenta por los sectores comerciales de la comunicación monopólica o de algunos sectores políticos que impulsan el proyecto neoliberal salvaje cuando se reflexiona sobre la existencia de estos; sino todo lo contrario, es aportar un gran ahorro para el Estado y para la sociedad, desde el momento en que estas son instituciones que pueden colaborar a crear una conciencia para la resolución de los grandes problemas locales, regionales y nacionales. No es un gasto, sino una inversión para mantener la paz, intensificar la participación comunitaria, reforzar la formación de la ciudadanía, fortalecer la pluriculturalidad, respetar las libertades de información, crear equilibrios para la expresión colectiva, rescatar la multiculturalidad, respaldar la gobernabilidad, etc. En una idea, es aportar a la dinámica de edificación de condiciones civilizatorias elementales para la coexistencia armónica en comunidades plurales del país.

En consecuencia, por la gran rentabilidad social que producen los medios de comunicación de *servicio público* es una "*Razón de Estado*" subvencionar ampliamente la existencia de éstos, pues con ello se respaldan las bases para el surgimiento de la nueva sociedad equilibrada que exige el convulsionado México del siglo XXI. No financiarlos desde el Estado sería comprobar que éste abandona su función rectora de la comunidad nacional, para convertirse en un simple gestor o administrador de los intereses de las grandes empresas monopólicas privadas de la comunicación mexicana que se oponen a la evolución de los medios de *servicio público*, pues los consideran competidores potenciales para su proyecto de comunicación-mercado y de concentración de capital.

No tener medios de comunicación de Estado de servicio público es perder una parte vital de la estructura cultural del Estado que es indispensable para construir un país democrático y más civilizada que apueste por la resolución autónoma de los ciudadanos en la toma de sus decisiones.

Por ello, es indispensable considerar que el no contar con la intervención de auténticos medios de comunicación de *servicio público* en la dinámica de funcionamiento de la sociedad mexicana, es equivalente a no contar con medicina pública, electricidad pública, calles públicas, alumbrado público, agua pública, jardines públicos, caminos públicos, energía

pública, educación pública, espacio aéreo público, atmósfera pública, etc. para entregar toda la operación básica del funcionamiento de la estructura comunitaria a la dinámica de la autorregulación social, que no es otra realidad, que la autorización oficial del reinado de la ley *darwinista salvaje* de la existencia del más fuerte sobre el más débil. En otros términos, podemos decir que con la presencia de los medios de información comerciales la sociedad puede construir al mercado, los negocios y la globalización; pero sin la presencia de verdaderos medios de comunicación de Estado de *servicio público* difícilmente el Estado mexicano puede construir a la Nación, a la República, a la ciudadanía, a la memoria nacional, a la democracia, y a los procesos de sobrevivencia civilizada en el país.

### **Crear verdaderos medios de comunicación de Estado de servicio público**

La lucha por construir un nuevo pacto comunicación nacional que permita el avance civilizatorio del país ha sido una ardua batalla de múltiples grupos de la sociedad civil organizada, legisladores, académicos, periodistas, intelectuales, activistas, personajes públicos, etc. para configurar un sistema de comunicación pública alejada de las gestiones oficialistas y gobiernistas. Pese a ello, la actuación legitimadora de los medios de difusión de Estado durante la transmisión de los hechos más cruciales de la evolución nacional demostró que la nueva estructura política morenista no está dispuesta a "encontrarle la cuadratura al círculo histórico" de la comunicación de servicio público. Esto debido a que dichos medios continuaron siendo canales oficialistas del sistema de la "Esperanza del Cambio" y no medios de Estado de comunicación de servicio público.

En conclusión, pese a los grandes esfuerzos realizados durante muchos años por decenas de grupos progresistas de la sociedad mexicana en el ámbito de la comunicación de servicio público, hoy en día, continúa sin existir un modelo de medios de Estado en México, pues se evolucionó de una dinámica del "business comunicativo" practicado por los gobiernos anteriores, al prototipo y práctica de la "propaganda y la ideologización mesiánica" del gobierno de la "Reconstrucción Nacional", enterrando en el camino a la comunicación de servicio público.

### **¡No más "soldados mediáticos"!**

Por consiguiente, la sociedad debe evitar que tales instituciones informativas se conviertan en herramientas políticas sectarias que a través de intervenciones gubernamentales proselitistas, fortifiquen un exclusivo programa político-ideológico que busca la reproducción de la estructura de poder coyuntural, pues eso sería convertirlos institucionalmente en la antítesis del servicio público para la cual si fueron creados. Su naturaleza de servicio público los obliga a actuar como instituciones de Estado que nutran ampliamente la conciencia de todos los individuos con información imparcial, plural, objetiva, veraz, transparente, oportuna y profesional con el fin de permitir que los ciudadanos enriquezcan su conciencia para decidir su presente y futuro; evitando convertirse en engranes de legitimación del régimen de poder en turno.

El Estado mexicano moderno demanda la existencia de auténticos medios de difusión de servicio público para la gobernabilidad virtuosa de la nación, pues de lo contrario no será un Estado republicano que garantice la pluralidad, la participación y la independencia cultural de la compleja sociedad mexicana, sino que se convertirá en el nuevo Estado autoritario o gran "Ogro Filantrópico" que cultive el adoctrinamiento del "pensamiento único", que es veneno puro para la democracia.

Es necesario subrayar que la razón de la existencia de los medios de comunicación públicos

no es defender o legitimar la imagen del gobierno en turno; no es competir con los medios comerciales privados; no es actuar como aparatos *ideológicos* de Estado para compensar los "errores" o "desgastes" derivados del proceso de gobernabilidad; tampoco es operar como mecanismos de legitimación del sistema político hegemónico; ni difundir información *parasitaria* o *basura* para crear distractores que obstaculicen la concientización de los grandes problemas de la agenda nacional; etc. Su misión esencial es actuar como herramientas informativas plurales y neutrales que colaboren a crear una conciencia colectiva equilibrada que permita la sana convivencia comunitaria diversa y la resolución de los álgidos conflictos de vida de la población (ESTEINOU MADRID, 2021).

Por lo tanto, si los medios de comunicación de servicio público no cumplen con su esencia constitucional que les da la razón de existir, no tienen derecho a existir, pues se convierten en simples artefactos de publicidad o propaganda viciada que daña la formación de la opinión pública virtuosa. La nueva clase política de la *Cuarta Transformación* Nacional "no entendió que no entiende" que la misión superior de los medios de información de servicio público es estar al servicio de la sociedad y no a disposición del régimen político en turno (ESTEINOU MADRID, 2021).

México no necesita medios públicos que actúen como los nuevos "soldados mediáticos" del oficialismo, sino lo que requiere urgentemente es la creación de verdaderos canales de comunicación de Estado de servicio público imparciales que se comprometan a favor del avance democrático, plural y civilizado de la sociedad y no de la protección sistémica a una corriente político-partidista "redentora".

De no realizarse un profundo cambio en el ámbito de operación de los medios de comunicación públicos, constataremos que en el México del siglo XXI, en el marco de la vertiginosa *Cuarta Revolución Industrial*, el país no logrará una verdadera *Cuarta Transformación* histórica de la nación; sino lo que se producirá, será el reforzamiento de la *Cuarta República Propagandista* que dañará severamente al Estado y a la nación mexicana (ESTEINOU MADRID, 2021).

Por ello, la sociedad debe exigirle de múltiples maneras al gobierno y a los partidos políticos que acaten rigurosamente el marco legal de la comunicación de servicio público para que los medios de difusión de Estado funcionen con independencia del régimen en turno; promuevan el pluralismo informativo, político, social y cultural; garanticen el derecho a la información y la libertad de expresión; promuevan la expresión de la diversidad y la pluralidad de ideas y de opiniones que alimenten la vida democrática de la sociedad; vigoricen el debate político de las distintas corrientes ideológicas, políticas y culturales y no sólo las posiciones hegemónicas del gobierno mediante posturas oficialistas o gobiernistas.

La nación mexicana espera del Estado-nación una respuesta a la altura de la democracia moderna del siglo XXI y no del oscurantismo medieval que subordina con propaganda la conciencia y las voces de los ciudadanos para fortalecer el modelo del "pensamiento único" en la República.

## Rerefencias

"¡ALÓ, Presidente!" en Canal Once? **El Universal**, Bajo Reserva Bajo, Ciudad de México, México, 12 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/bajo-reserva/alo-presidente-en-canal-once/>. Acceso en: 14 de mayo de 2023.

ALBARRÁN DE ALVA, Gerardo. Hacia un nuevo modelo de relación prensa-gobierno. **Revista Zócalo**, No. 224, Año XIX, Comunicación, Política y Sociedad, Ciudad de México, México, oct. 2018.

AMLO analiza a la prensa: el 66% de las columnas son contra el proyecto de la 4T, dice. **Animal Político**, Redacción, Ciudad de México, México, 25 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/09/amlo-analiza-prensa-columnistas-contra-proyecto-4t/>. Acceso en: 26 de septiembre de 2020.

ARISTA, Lidia. AMLO advierte: 'me voy a convertir en guardián' de las elecciones. **Expansión Política**, Sección Presidencia, Ciudad de México, México, 22 de junio de 2020. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/06/22/amlo-advierte-me-voy-a-convertir-en-guardian-de-las-elecciones>. Acceso en: 24 de junio de 2020.

BENASSINI FÉLIX, Claudia. López Obrador y la importancia del pluralismo mediático. **Revista Zócalo**, No. 224, Año XIX, Comunicación, Política y Sociedad, Ciudad de México, México, oct. de 2018.

BRAVO, Jorge. Perdimos los medios públicos. **El Economista**, Sección Opinión, Ciudad de México, México, 2 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Perdimos-los-medios-publicos-20221202-0027.html>. Acceso en: 4 de diciembre de 2022.

CALDERÓN, José Miguel. La ministra Norma Piña ridiculizada... ¿libertad o asedio?" **SDP Noticias**, Sección Opinión, Ciudad de México, México, 15 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.sdpnoticias.com/opinion/la-ministra-norma-pina-ridiculizada-libertad-o-asedio/>. Acceso en: 18 de abril de 2023.

CALLEJA, Aleida. Publicidad oficial y ¿la nueva? Relación con los medios. **La Silla Rota**, Ciudad de México, México, 24 de julio de 2018. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/publicidad-oficial-y-la-nueva-relacion-con-los-medios/236883>. Acceso en: 2 de septiembre de 2018.

CORONEL, Mauricio; PADILLA, Carlos. Fin a una era, nunca más. No pago para que me peguen: Jesús Ramírez Cuevas. **Revista Zócalo**, No. 225, Año XIX, Comunicación, Política y Sociedad, Ciudad de México, noviembre de 2018. Disponible en: <[www.zocalo.com.mx](http://www.zocalo.com.mx)>.

CONSEJO CIUDADANO. **Criterios para asegurar la independencia y una política editorial imparcial y objetiva del SPR**. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPREM), Gobierno de México, México, noviembre de 2015. Disponible en: [https://www.spr.gob.mx/\\_pdf/consejo-ciudadano/documentos/criterios\\_independencia\\_editorial.pdf](https://www.spr.gob.mx/_pdf/consejo-ciudadano/documentos/criterios_independencia_editorial.pdf). Acceso en: 8 de agosto de 2023.

CUEVA Álvaro. Pésimo posicionamiento. **Revista Telemundo**, No. 189, Primera Revista Especializada Para Profesionales del Cine, el Video y la Televisión, Creatividad en Imagen, Ciudad de México, México, febrero - marzo de 2023. Disponible en: [http://www.revistapantalla.com/telemundo/comercializacion/?id\\_nota=33577](http://www.revistapantalla.com/telemundo/comercializacion/?id_nota=33577). Acceso en: 8 de marzo de 2023.

DE BUENA FE. Canal 11, Instituto Politécnico Nacional (IPN), Ciudad de México, México, 28 de febrero de 2022. Disponible en: <https://canalonce.mx/programas/de-buena-fe>. Acceso en: 8 de marzo de 2022.

EL Once estrena Operación Mamut. **TV y CINE**, Ciudad de México, México, 30 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.tvcinews.com/2021/04/el-once-estrena-operacion-mamut.html>. Acceso en: 5 de mayo de 2023.

EL show de la 4T en la televisión pública. **El Universal**, Columna Crimen y Poder, Sección Opinión, Ciudad de México, México, 15 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cultura/el-show-de-la-4t-en-la-television-publica/>. Acceso en: 9 de agosto de 2023.

ESTEINOU MADRID, Javier. Los medios de comunicación públicos en la Cuarta Transformación de México. En: **El imaginario de lo público en la radio**. Coordinador: GÁMEZ, Lenin Martell. Serie Biblioteca, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, México, 3 de noviembre de 2021. Disponible en: <http://bit.ly/EditorialUVAccesoAbierto>.

ESTEINOU MADRID, Javier. Medios de comunicación de servicio público en México: Aparatos ideológicos de la 4-T. **Revista El Cotidiano**, No. 239, Año 38, "Violencia, Educación y Jóvenes", División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco (UAM-A) y Ediciones EON, Ciudad de México, México, mayo-junio 2023. Disponible en: <https://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/239.pdf>.

FLORES, Erika. Norma Lucía Piña y los medios públicos usados para promover violencia política. **La Silla Rota Sección Violencia de Género**, Ciudad de México, 13 de abril de 2023. Disponible en: <https://lasillarota.com/nacion/2023/4/13/norma-lucia-pina-los-medios-publicos-usados-para-promover-violencia-politica-423952.html>. Acceso en: 19 de abril de 2023.

GALVÁN, Melissa. En época de la 4T, los medios públicos viven su propia y polémica transformación. **Expansión Política**, Ciudad de México, México, 30 de junio de 2019. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/06/30/en-epoca-de-la-4t-los-medios-publicos-viven-su-propia-y-polemica-transformacion>. Acceso en: 25 de julio de 2020.

GARCIA, Arturo. AMLO insiste en ser 'guardián de elecciones', 'no sé porque le molesta al INE. **Revista Proceso**, Sección Elecciones 2021, Ciudad de México, México, 23 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/635459/amlo-insiste-en-ser-guardian-de-elecciones-no-se-porque-le-molesta-al-ine-dice>. Acceso en: 24 de junio de 2020.

GUERRERO, Claudia; IRÍZAR, Guadalupe. AMLO lanza nueva sección 'no lo digo yo' para evadir al INE. **Reforma**, Sección Nacional, Ciudad de México, México, 19 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.reforma.com/amlo-lanza-nueva-seccion-no-lo-digo-yo-para-evadir-al-ine/ar2642940>. Acceso en: 25 de julio de 2023.

HERNÁNDEZ, Enrique. Morena lanza su 4TV, pero la marca le pertenece a Televisa. **Forbes**, Sección Negocios, Ciudad de México, México, 1 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/negocios-morena-lanza-su-4tv-pero-la-marca-le-pertenece-a-televisa/>. Acceso en: 30 de febrero de 2023.

ISRADE, Isabel. Estrenan programas allegados de la 4T. **Reforma**, Sección Cultural, Ciudad de México, México, 14 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.reforma.com/estrenan-programas-allegados-de-la-4t/ar1676353>. Acceso en: 18 de agosto de 2023.

ISRADE, Yanireth. Advierten sesgo en TV pública. **El Norte**, Monterrey, Nuevo León, México, 17 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.elnorte.com/advierten-sesgo-en-tv-publica/ar1702168>. Acceso en: 26 de marzo de 2023.

JIMÉZEZ, Gabriela. Vocero de AMLO anuncia reformas en materia de medios. **El Sol de Puebla**, Puebla de los Ángeles, México, 10 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/mexico/politica/vocero-de-amlo-anuncia-reformas-en->

[materia-de-medios-1983092.html](#). Acceso en: 20 de septiembre de 2018.

JUÁREZ, Tania. Chocan Villamil y Murayama por cobertura de 'corcholatas' en la TV pública. **El Universal**, Sección Nacional, Ciudad de México, México, 22 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/chocan-villamil-y-murayama-por-cobertura-de-corcholatas-en-la-tv-publica/>. Acceso en: 23 de julio de 2023.

La televisión pública, al servicio de las corcholatas. **El Universal**, Sección Crimen y Castigo, Ciudad de México, México, 22 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/crimen-castigo/la-television-publica-al-servicio-de-las-corcholatas/>. Acceso en: 23 de julio de 2023.

MÉXICO. **Constitución Política Mexicana**. Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 6 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Acceso en: 8 de agosto de 2023.

MÉXICO. **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en materia de telecomunicaciones. Diario Oficial de la Federación (DOF), No. 8, Tomo DCCXVII, Primera Sección, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 11 de junio de 2013. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0). Acceso en: 18 de marzo de 2023.

MÉXICO. **Ley del sistema público de radiodifusión del Estado mexicano**. Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 11 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSPREM.pdf>. Acceso en: 18 de julio de 2023.

MÉXICO. **Ley Federal de telecomunicaciones y radiodifusión**. Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, H. Congreso de la Unión, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 20 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR.pdf>. Acceso en: 10 de junio de 2023.

MÉXICO. **Ley general de instituciones y procedimientos electorales**. Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Nueva Ley Diario Oficial de la Federación (DOF), Distrito Federal, México, 23 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE\\_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e](http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e). Acceso en: 26 de junio de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. 103 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 5 de febrero de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-103-aniversario-de-la-promulgacion-de-la-constitucion-politica-de-los-estado-unidos-mexicanos?idiom=es>. Acceso en: 10 de febrero de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. "Conferencia de prensa matutina sobre el modelo de medios públicos. **Presidencia de la República**, Palacio Nacional, Ciudad de México, México, 23 de Enero del 2019. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/01/23/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa->

[matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-29/](#). Acceso en: 28 de Septiembre del 2019.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Conferencia de prensa matutina sobre elecciones limpias. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 2 de enero de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-2-de-enero-2020?idiom=es>. Acceso en: 6 de enero de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Conferencia de Prensa Matutina sobre la defensa electoral. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 22 de junio de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-22-de-junio-de-2020?idiom=es>. Acceso el: 23 de junio de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Conferencia de Prensa Matutina sobre respeto al sufragio. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 23 de junio de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-23-de-junio-de-2020?idiom=es>. Acceso en: 23 de junio de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Conferencia de Prensa Matutina sobre el respeto a la voluntad del pueblo. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Querétaro, Querétaro, 19 de agosto de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-agosto-del-2020-250528?idiom=es>. Acceso el: 19 de agosto de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Conferencia de Prensa Matutina sobre no cambiar el voto por migajas. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Guadalupe, Zacatecas, 20 de agosto de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-20-de-agosto-del-2020?idiom=es>. Acceso en: 21 de agosto de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Conferencia de Prensa Matutina sobre impedir el fraude electoral. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 6 de marzo de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-6-de-marzo-de-2020?idiom=es>. Acceso en: 6 de marzo de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Conferencia de Prensa Matutina. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 22 de junio de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-lunes-22-de-junio-de-2020?idiom=es>. Acceso en: 22 de junio de 2020.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Declaración de Principios. **Comité Directivo Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)**, Distrito Federal, México, 2013. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Declaracion-de-Principios-MORENA.pdf>. Acceso en: 30 de mayo de 2018.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. Sembrando Vida. **Coordinación de Comunicación Social**, Palacio Nacional, Presidencia de la República, Gobierno de México, Jalapa, Veracruz, 15 de junio de 2020. Versión Estenográfica. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-sembrando-vida?idiom=es>. Acceso en: 15 de junio de 2020.

LOS medios públicos tienen la obligación legal de ser independientes y no instrumentos de la propaganda. **Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)**, Ciudad de México, México, 27 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.amedi.org.mx/los-medios-publicos-tienen-la-obligacion-legal-de-ser-independientes-y-no-instrumentos-de-la-propaganda/>. Acceso en: 30 de noviembre de 2022.

MARCHA de AMLO, uso de medios públicos y reforma electoral: Mesa de Análisis. **Aristegui Noticias**, Redacción, Ciudad de México, México, 30 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/3011/mexico/marcha-de-amlo-uso-de-medios-publicos-y-reforma-electoral-mesa-de-analisis/>. Acceso en: 1 de diciembre de 2022.

MENDOZA, Frida. Operación mamut, sin piso parejo: duros con Ebrard, suaves con Sheinbaum. **Eme/Equis**, Ciudad de México, México, 20 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.m-x.com.mx/al-dia/operacion-mamut-sin-piso-parejo-duros-con-ebrard-suaves-con-sheinbaum>. Acceso em: 23 de agosto de 2023.

MENDOZA, Luis. Como en las dictaduras Morena utiliza los medios públicos como mecanismo de propaganda política. **Notilegis**, No. 4788, Comunicación Social, Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Poder Legislativo, Gobierno de México, Ciudad de México, México, 28 de noviembre de 2022. Disponible en: <http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/como-en-las-dictaduras-morena-utiliza-los-medios-publicos-como-mecanismo-de-propaganda-politica-luis-mendoza>. Acceso en: 30 de noviembre de 2022.

MONROY, Jorge. AMLO acusa a medios de comunicación de obstaculizar a la 4T. **El Economista**, Sección Política, Ciudad de México, México, 22 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-acusa-a-medios-de-comunicacion-de-obstaculizar-a-la-4T-20190722-0082.html>. Acceso en: 25 de julio de 2019.

MONRROY HERNÁNDEZ, Magdalena. La contribución de los medios públicos en el desarrollo de la democracia en México: El caso de la radiodifusión pública. Tese de Mestrado em Comunicação, Programa de Posgrado em Ciências Políticas e Sociais, Faculdade de Ciências Políticas e Sociais (FCPS), **Universidade Nacional Autónoma de México (UNAM)**, Ciudad de México, México, noviembre de 2023.

MONTERROSAS VIGUERAS, Abraham. 'De buena fe', ¿un programa en Canal Once hecho para defender a AMLO?". **Yahoo**, Ciudad de México, México, 3 de octubre de 2019. Disponible en: [https://es-us.vida-estilo.yahoo.com/de-buena-fe-un-tropiezo-para-canal-once-181718907.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAAJLgBZFsO2s7y0XSvV9NkuAGC1KWckfYTxn0yPIMX312b65dZqaS\\_EKO\\_1\\_hLuTb\\_Wj27--Y-SDt70Zy5gEYPganjwr1CfqPbkahYGBuTAZM2jzbz-JcMz6fyUmjI4MdD0YaQZSO2z0X6tLwJTKAY\\_hxC4mDEIM2EucClQEsg8tt](https://es-us.vida-estilo.yahoo.com/de-buena-fe-un-tropiezo-para-canal-once-181718907.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAJLgBZFsO2s7y0XSvV9NkuAGC1KWckfYTxn0yPIMX312b65dZqaS_EKO_1_hLuTb_Wj27--Y-SDt70Zy5gEYPganjwr1CfqPbkahYGBuTAZM2jzbz-JcMz6fyUmjI4MdD0YaQZSO2z0X6tLwJTKAY_hxC4mDEIM2EucClQEsg8tt). Acceso en: 28 de diciembre de 2022.

MONTERROSAS VIGUERAS, Abraham. Los jóvenes antiAMLO de Masaryk y un show llamado 'La maroma estelar'. **Yahoo**, Ciudad de México, México, 22 de mayo de 2019. Disponible en: <https://es-us.vida-estilo.yahoo.com/la-maroma-estelar-la-apertura-de-posturas-politicas-en-la-television-publica-171948730.html>. Acceso en: 3 de septiembre de 2023.

ORTEGA JUAREZ, Joel. La Libertad es Irrenunciable. Con la 4T ¿regresará la dictadura perfecta?. **Revista Siempre**, No. 3625, Año LXVIII, Ciudad de México, México, 4 de diciembre de 2022.

ORTEGA, Patricia. Medios públicos federales y la Cuarta Transformación. ¿Avances o retrocesos del valor de lo público en los medios de comunicación?. En: **Ensayos sobre comunicación gubernamental en la Cuarta Transformación: ¿cambio o continuidad?** JULIO, Juárez Gámiz, (Coordinador), Colección Debate y Reflexión, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEICH), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México, 2021. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/358647822\\_Ensayos\\_sobre\\_comunicacion\\_gubernamental\\_en\\_la\\_Cuarta\\_Transformacion\\_cambio\\_o\\_continuidad](https://www.researchgate.net/publication/358647822_Ensayos_sobre_comunicacion_gubernamental_en_la_Cuarta_Transformacion_cambio_o_continuidad). Acceso en: 8 de agosto de 2023.

PÁRRAGA, Nayeli. Morena lanza La 4TV: te decimos cómo y dónde verla. **El Sol de México**, Sección Sociedad, Ciudad de México, México, 2 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/que-es-y-donde-ver-la-4tv-de-morena-7554717.html>. Acceso en: 8 de diciembre de 2021.

PROYECTO de Nación 2018-2024. **Comité Directivo**, Movimiento de Reconstrucción Nacional (Morena). La esperanza del cambio, Ciudad de México, México, octubre de 2017. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/11B0aNBuVpHB7GDVXhCKdYvVKw7D7Taj/view>. Acceso en: 5 de julio de 2018.

SOSA PLATA, Gabriel. La Cuarta Transformación de los medios. En: **SinEmbargo.com**, Sección Opinión, Ciudad de México, México, 9 de octubre de 2018. Disponible en: [https://www.sinembargo.mx/09-10-2018/3481867?fbclid=IwAR0U0wogyAg7ch-75aIq\\_ARK97y3MTc5DZpJjuQ6NZoBzAViICVQXwD0PRs](https://www.sinembargo.mx/09-10-2018/3481867?fbclid=IwAR0U0wogyAg7ch-75aIq_ARK97y3MTc5DZpJjuQ6NZoBzAViICVQXwD0PRs). Acceso en: 10 de noviembre de 2018.

TELEVISORAS públicas mexicanas hacen milagros. **Revista Telemundo**, No. 140, Primera Revista Especializada Para Profesionales del Cine, el Video y la Televisión, Creatividad en Imagen, S.A de C.V, México, D.F, diciembre 2014 – enero 2015.

URDIALES, Carlos. La comunicación social de AMLO. En: **La Razón**, Columna “#Sobre la Marcha”, Ciudad de México, México, 26 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.razon.com.mx/columnas/la-comunicacion-social-de-amlo/>. Acceso en: 31 de enero de 2018.

VILLANUEVA, Ernesto. Ministra Piña: ¿acoso del Canal Once?. **Revista Proceso**, No. 2423, Revista de Información y Análisis, Sección Opinión, Ciudad de México, México, 13 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/4/13/ministra-pina-acoso-del-canal-once-305268.html>. Acceso en: 18 de mayo de 2023.

VILLANUEVA, Ernesto. Medios Públicos Retos. **Revista Proceso**, No. 2005, Sección Opinión, Semanario de Información y Análisis, Ciudad de México, México, 4 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGrbRWfRjfHWgVsXhbhrsftdBkC>. Acceso en: 6 de diciembre de 2022.

**A trajetória das telecomunicações e da banda larga no Brasil: uma análise a partir da ANATEL**

**La trayectoria de las telecomunicaciones y la banda ancha en Brasil: un análisis basado en ANATEL**

**The trajectory of telecommunications and broadband in Brazil: an analysis based on ANATEL**

**Mara Angelita Nestor Ferreira**

Advogada da Companhia Paranaense De Energia S.A - COPEL, professora de Direito do Centro Universitário UniDomBosco e doutora em Políticas Públicas pela UFPR. E-mail: [maraferreira@copel.com](mailto:maraferreira@copel.com)

**Walter Shima**

Professor Titular e permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR. E-mail: [waltershima@ufpr.br](mailto:waltershima@ufpr.br)

**Júlio Grudzien Neto**

Gerente de Regulação da Companhia Paranaense De Energia S.A - COPEL, professor de Economia da FAE Business School e doutor em Políticas Públicas pela UFPR. E-mail: [julio.neto@fae.edu](mailto:julio.neto@fae.edu)

**Autores convidados**



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

## Resumo

O estudo promove resgate cronológico-normativo das principais políticas sobre telecomunicações e banda larga no Brasil. Na primeira parte, investiga a constituição da ANATEL e a circulação de pessoas no Conselho Diretor, por meio do fenômeno da "porta giratória". Na segunda parte, serão analisadas as políticas para a banda larga, com destaque para processos de leilão de espectro conduzidos pela ANATEL. Na terceira, aborda alterações recentes na LGT, mantendo-se o regime público apenas para telefonia fixa. Assim, a partir da análise de diferentes aspectos, o texto localiza a relação da ANATEL com os setores público e privado e seus impactos.

**Palavras-chave:** ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações); Porta giratória; Governança; Iniciativas para ampliação da banda larga.

## Resumen

El estudio aborda la recuperación cronológico-normativa de las principales políticas sobre telecomunicaciones y banda ancha en Brasil. En la primera parte, se investiga el modelo de privatización y la constitución de ANATEL, a través del fenómeno de la "puerta giratoria". En la segunda parte, se analizan iniciativas para la ampliación de la banda ancha, con énfasis en las subastas llevadas a cabo por ANATEL. En la tercera parte, se discuten las recientes modificaciones en la legislación de telecomunicaciones, que profundizan la privatización, manteniendo bajo el régimen público solo la telefonía fija. Así, a través del análisis de diferentes aspectos, el texto localiza la relación de ANATEL con los sectores público y privado y sus impactos.

**Palabras-clave:** ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações); Puerta giratoria; Gobernanza; Iniciativas para ampliar la banda ancha.

## Abstract

The study approaches a chronological-normative review of the main policies on telecommunications and broadband in Brazil. In the first part, it investigates the privatization model and the establishment of ANATEL, through the phenomenon of the "revolving door." In the second part, initiatives to expand broadband are analyzed, with an emphasis on auctions conducted by ANATEL. In the third part, recent changes in telecommunications legislation are discussed, deepening privatization while maintaining only landline under public regulation. Thus, through the analysis of different aspects, the paper identifies ANATEL's relationship with the public and private sectors and their impacts.

**Keywords:** ANATEL (National Telecommunications Agency); Revolving door; Governance; Initiatives to expand broadband.

## Introdução

Desde 1996, no Brasil, foram criadas mais de 60 agências reguladoras em todos os níveis da federação, ou seja, União, Estados e Município, tendo se espalhado para diversos setores econômicos, muitos sem critério objetivo definido. Esse processo de proliferação de agências reguladoras derivou do movimento de desestatização de serviços públicos, fruto dos ajustes realizados na estrutura do Estado (reforma administrativa) na década de 1990. Vasta literatura sobre o assunto foi produzida desde então, abordando estrutura, natureza, conformação, legitimidade, competência, regulação e fiscalização, enfim, inúmeras análises jurídicas e outras econômicas podem ser e foram realizadas envolvendo a matéria.

Em tese, as agências reguladoras de serviços públicos teriam duplo papel: estruturar mercados onde havia participação/atuação direta estatal e, ao mesmo tempo, estabelecer regras predefinidas de maneira a assegurar a previsibilidade e estabilidade desses mercados (Salgado, 2003). O presente artigo promove resgate cronológico-normativo das principais iniciativas destinadas à ampliação da rede de alta velocidade no Brasil. Na primeira parte, investiga o modelo de privatização e o conjunto normativo, a constituição da ANATEL, bem como a estrutura de governança institucional da agência, desde sua criação em 1997 até 2020, por meio do fenômeno da "porta giratória". Na segunda parte, são analisadas iniciativas estatais para ampliação da banda larga no Brasil, por meio de processos de leilão de espectro conduzidos pela ANATEL, envolvendo a implementação das tecnologias 3G, 4G e 5G.

A intenção da pesquisa é apresentar o tema a partir da relação com a política, para além da estrutura formal do aparelho estatal, incluindo-se o exercício do poder e seus reflexos. O propósito dessa análise se justifica na medida em que a criação das agências buscava dissociar a política da gestão administrativa da Agência (Pollit *et al.*, 2001), concedendo-se autonomia administrativa e financeira. Explora-se a ideia de que independência e autonomia do Órgão Regulador reclama a avaliação do perfil dos profissionais que compõe a cúpula da Agência, em especial, os processos de circulação entre o setor público e as empresas reguladas, também denominada de "porta giratória", com vistas a identificar situações com potencial risco para macular sua independência e/ou autonomia, os quais não são esclarecidos pela teoria econômica, jurídica ou pela ciência política. Para isto, a pesquisa empírica sobre os critérios de recrutamento, origem profissional, perfil acadêmico e destino dos seus dirigentes pós-mandato pode contribuir com o avanço da compreensão de como a política permeia o Órgão Regulador.

Ainda que a literatura tenha produzido alguns trabalhos voltados à descrição das características e atributos que envolvem os dirigentes de algumas agências nacionais, comparando-as entre si (Vieira, 2015; Azumendi, 2016), não foram encontrados dados e/ou estudos que revelassem informações exclusivamente sobre perfil acadêmico-profissional dos diretores da ANATEL e a trajetória percorrida sob a perspectiva da "porta giratória", referências que podem trazer repercussões quando considerados à luz da teoria da captura, no âmbito da Economia ou, à teoria positiva das instituições, no campo da Ciência Política (Beard, 2017). Fundamental esclarecer que, na primeira parte do texto, não serão analisadas as decisões exaradas pelo Conselho Diretor do Órgão Regulador, mas a dinâmica de circulação dos integrantes do Conselho Diretor da ANATEL (setor público) e as empresas reguladas. Na segunda parte, serão analisadas as políticas para a banda larga, com destaque para processos de leilão de espectro conduzidos pela ANATEL, envolvendo a implementação das tecnologias 3G, 4G e 5G, os quais estabeleceram metas de expansão para os vencedores dos leilões. Por fim, serão examinadas as alterações promovidas na LGT por meio da Lei nº 13.879/2019, com vistas ao enfrentamento dos desafios futuros em razão do término do prazo de concessão de telefonia

fixa e a consequente reversão de bens utilizados para a prestação de serviço público de telefonia fixa. A última parte será dedicada às conclusões.

## 1. A regulação: alinhamento conceitual e suas repercussões no Brasil

Inicialmente adverte-se que o conteúdo do tema – regulação, varia no tempo e espaço, como também possui diversos desdobramentos a depender do viés a ser estudado. Segundo Pinheiro & Saddi (2005), o tema é transdisciplinar, sendo objeto de estudo por vários ramos dos saberes, como economia, direito e ciência política, os quais tratam do assunto por meio de perspectivas específicas<sup>1</sup>, que caminham de forma isolada. Em outras palavras, a dinâmica de cada disciplina conduz a determinada noção conceitual, que em decorrência da falta de diálogo entre os saberes, não tem pretensão de completude e/ou uniformidade. Portanto, não há um conceito unívoco que congregue, de maneira integrativa, todos os vieses relacionados a atividade da regulação<sup>2</sup>.

A atividade de regulação consiste na “ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos” ou, em outras palavras, o uso do poder de coagir com o “objetivo de restringir as decisões dos agentes econômicos” (Viscusi *et al.*, 1992, p. 307). Tradicionalmente, a economia convencional considera que a intervenção estatal por meio da regulação se justifica na hipótese de falhas de mercado (concorrência imperfeita, externalidades, insatisfação da taxa de retorno e excesso de competição e, falhas de informação. Em decorrência, afirma-se que em setores regulados, a eficiência alocativa e produtiva são codeterminadas pelas forças de mercado e pelo processo de regulação (Viscusi *et al.*, 1992).

A Teoria da Regulação Econômica busca encontrar subsídios teóricos que demonstrem os motivos e a efetiva necessidade da regulação (Viscusi *et al.*, 1992). Para esse propósito, torna-se essencial responder três questões: quais são os sujeitos beneficiados com a atividade regulatória, quais são as empresas/setores mais propensas à regulação e, quais os efeitos provenientes da regulação e sua efetiva indispensabilidade<sup>3</sup>. A teoria econômica da regulação desenvolvida por Stigler afirma que a regulação decorre de pressões realizadas por grupos de interesse que buscam maximizar seus rendimentos e exercem pressão junto ao Poder Público, visando a redistribuição da riqueza de outros setores da sociedade para esse grupo de interesse, mediante apoio político aos legisladores/reguladores. Segundo Stigler (1988), a tarefa central da teoria econômica da regulação é explicar quem receberá os benefícios ou ônus derivado da atividade regulatória, pois como o Estado detém o monopólio da coação (força), essa circunstância representa potencial recurso ou uma ameaça a toda sociedade, uma vez que pode contribuir ou prejudicar as indústrias.

Stigler (1988) esclarece que através do processo regulatório, a indústria regulada, por meio

---

<sup>1</sup> De acordo com Pinheiro & Saddi (2005), à economia interessa se a regulação é eficiente ou não; para o direito, o foco será o exercício do poder de polícia e envolve competência, legalidade, obediências ao processo administrativos e judiciais, entre outros, ou seja, questões ligadas a formalidades. Já para a ciência política, o destaque da abordagem refere-se a disputa política entre grupos de interesses que buscam decisões benéficas.

<sup>2</sup> Pelo Direito, Justen Filho (2013) assevera que se trata de atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privado, de modo permanente e sistemático, para implementar políticas públicas de governo e a realização de direitos fundamentais. Para Economia, a regulação consiste num instrumento de interferência destinado a ampliar a eficiência econômica (Pinheiro & Saddi, 2006).

<sup>3</sup> De acordo com Viscusi (1992), ao buscar respostas para tais indagações torna-se possível compreender alguns dos efeitos da regulação.

do apoio político, pode obter benefícios do Poder Público, como a subvenção direta em dinheiro, o controle sobre a entrada de novos concorrentes (redução da concorrência), políticas que afetem produtos substitutos ou incentivem indústrias complementares e a fixação de preços para alcançar taxas de retorno mais lucrativas. Infere-se, pois, que aqueles que detêm o controle da ação regulatória poderiam, em tese, selecionar as políticas que serão implementadas, as quais estarão voltadas a maximizar o apoio político.

### **1.1 A ANATEL: características e processo formal de nomeação ao Conselho Diretor**

A criação das agências reguladoras deu-se com a ideia da promoção da regulação de maneira independente, autônoma e técnica. No entanto, diversos problemas afligem as agências reguladoras brasileiras, como a frágil tradição em governança institucional e administrativa<sup>4</sup>, a pouca participação popular, o baixo nível de organização da sociedade civil e a possibilidade de captura, dentre outros. Mormente sobre a captura, esta se identifica como pressões e interferências exercidas de diferentes formas, onde se reconhece a existência de demandas concorrentes entre interesses privados e públicos<sup>5</sup>. A respeito do tema, Sousa Neto (2017, p. 33) explana, de maneira clara, como transcorre o mecanismo da captura:

[...] a “captura regulatória” é uma das muitas possíveis “falhas de governo” – originadas justamente do voluntarismo estatal para corrigir eventuais falhas do mercado –, que ocorre quando uma agência reguladora, criada para atuar no interesse público, acaba atuando para favorecer grupos de interesses que dominam a indústria ou o setor que estria encarregada de regular (Sousa Neto, 2017, p. 33).

Esse problema pode se originar de muitos fatores, como as repetidas interações entre regulador e regulados, oportunizando que o regulador seja cooptado pelos interesses privados em detrimento do interesse público; a assimetria da informação exógena e endógena<sup>6</sup>, a deficiência na constituição do quadro técnico dos servidores que integram a agência e/ou remuneração, etc. A captura política<sup>7</sup> ocorre por meio de influências advindas da esfera dos poderes constituídos e/ou partidários, as quais podem afetar o resultado do processo regulatório diante da vinculação da alta cúpula com os interesses políticos<sup>8</sup>, buscando maximizar o apoio político (Stigler, 1988). No tocante à interferência, Barroso (2002, p. 286-286) afirma que, “no domínio da função reguladora devem predominar as escolhas técnicas, preservadas das disputas partidárias e das complexidades dos debates congressuais, mais

---

<sup>4</sup> O processo de governança institucional vem se aperfeiçoando e recebeu reforço por meio da Lei nº 13.848/2019 que instituiu requisitos objetivos para indicação e nomeação de Conselheiros das Agências Reguladoras.

<sup>5</sup> Segundo Fiani (2004) a regulação, enquanto conjunto normativo da teoria econômica, fornece três diretivas: “(a) que indústrias serão reguladas em um dado momento, (b) que agentes seriam beneficiados pela regulação, e (c) que a regulação resulta na captura do regulador pela indústria regulada”.

<sup>6</sup> A dimensão exógena é aquela em que o regulador não dispõe do mesmo nível de informação que o regulado; na endógena, somente o regulado conhece os resultados de determinados movimentos endógenos o que possibilita a obtenção de vantagens).

<sup>7</sup> Exemplos de captura política: indicação política, patrocínio de campanhas e interferência partidário-eleitoral, entre outros.

<sup>8</sup> Segundo Justen Filho (2002, p. 369-370), a captura é algo de fácil visualização, pois “ocorre quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos regulados”.

apropriados às escolhas político-administrativas”. No entanto, é pertinente a advertência: como a agência está amparada pelo manto da técnica, é possível encontrar situações onde se “utiliza a tecnicidade da agência como um instrumento legítimo para acobertar o atendimento de caprichos políticos, revestindo-os com critérios aparentemente apropriados, consubstanciados na falsa discricionariedade administrativa” (Lira, 2015, p. 03).

No Brasil, o primado da autonomia e da independência constou do texto legal de criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), insculpido no art. 8º., § 2º da LGT, qual seja, “independência administrativa, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica”. Todos esses elementos reunidos buscavam a neutralidade e independência do regulador, atributos inafectáveis à luz da teoria da captura. A ANATEL, segunda agência reguladora implementada no Brasil<sup>9</sup>, tem assento constitucional por meio da EC nº 8, de 1995<sup>10</sup>, foi criada em 05 de novembro de 1997 por meio da Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei nº 9.472/1997), que permitiu a privatização do sistema Telebrás, e foi instalada por meio do Decreto nº 2338/97.

De acordo com o art. 8º. da LGT, estabeleceu-se a vinculação ao Ministério das Comunicações e o regime autárquico especial, ou seja, entidade com personalidade jurídica de direito público, mas dissociado das diretrizes do Decreto-lei nº 200/67, com a função de órgão regulador das telecomunicações. O regime especial se refere às prerrogativas específicas e atribuições peculiares, eis que alicerçado num conjunto de garantias suficientes a ampliar a autonomia decisória, administrativa e financeira (Modesto, 2001), as quais se encontram expressamente catalogadas no art. 8º., § 2º da LGT: independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e, por fim, mandato fixo e estabilidade dos dirigentes. Em suma, uma “autonomia reforçada”<sup>11</sup>, conforme denominado por Aragão (2004), em referência à literatura estadunidense sobre tais agências.

Entende-se por independência administrativa como o atributo necessário a todas as agências reguladoras, com a finalidade de demarcar espaço de legítima discricionariedade, seguindo a tendência mundial onde predomina a especialização e a análise técnica (Barroso, 2002, Sundfeld, 2000), destinada a inibir intervenções indevidas por parte do Estado nas decisões da agência. No Brasil, as agências foram implantadas seguindo o modelo importado, num ambiente desprovido da segurança sobre a conformação jurídica dessas novas entidades. Parte dessa incerteza pode ter derivado do próprio processo de privatização que ocorreu sem o amplo debate público sobre o quê e como seriam privatizados alguns serviços públicos selecionados (Marques Neto, 2009).

As decisões pronunciadas pelo Órgão Colegiado das agências reguladoras são de última instância, em outras palavras, não há possibilidade de interposição de recurso hierárquico, cabendo apenas ao Poder Judiciário rever tais decisões com fulcro no art. 5º, XXXV da Constituição Federal, em sede de prestação da tutela jurisdicional. Com o intuito de garantir a autonomia administrativa e financeira, os dirigentes possuem estabilidade e o mandato é fixo; em outras palavras, a indicação em âmbito federal é realizada pelo Presidente da República,

---

<sup>9</sup> A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL foi criada pela Lei nº 9.427/1996 de 26 de dezembro de 1996 e regulamentada pelo Decreto nº 2.335/97 de 06 de outubro de 1997. Contudo, foi a ANATEL a primeira a iniciar suas atividades em julho/97.

<sup>10</sup> As emendas constitucionais determinaram a criação de um órgão regulador para o setor de telecomunicações (art. 21, X I, da CF) e outro para o setor de petróleo (art. 177, § 2º, III, da CF). As demais, foram objeto de criação administrativa infraconstitucional.

<sup>11</sup> Segundo Aragão (2005, p.137), mais adequado tal denominação, posto que a “autonomia reforçada” se destina a “propiciar a persecução estável, mais técnica possível, das políticas públicas estabelecidas em lei; e com a sucessão de vários presidentes da República ao longo do tempo, também o pluralismo no colegiado estará assegurado”.

com aprovação do Senado Federal (sabatina), para mandato fixo e estável, sendo vedada a demissão *ad nutum*, que implica na impossibilidade de demissão e/ou exoneração do cargo, exceto por falta grave a ser apurada mediante o devido processo legal<sup>12</sup> ou infringência ao art. 8º-B da Lei nº 9.986/2000.

Na ANATEL, o mandato ficou estabelecido em cinco anos, nos termos da Lei nº 9.472/97, contudo, para o primeiro Conselho formado em 05.11.1997 – data de constituição da Agência – foram estabelecidos mandatos em prazos diferenciados – de três, quatro, cinco e sete anos, distribuindo-se a renovação de maneira a obstar a descontinuidade. O Conselho Diretor, órgão máximo da Agência<sup>13</sup> é composto por cinco membros, cuja investidura deriva da repartição de competência entre Presidência da República e Senado Federal, sendo que a nomeação é realizada pelo Presidente da República após aprovação do Senado<sup>14</sup>, fazendo valer o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances system*)<sup>15</sup>, com intuito de proporcionar maior legitimidade, autonomia e independência à Agência, orientada para atuação de caráter técnico.

Os dirigentes indicados para compor a cúpula da Agência devem preencher alguns requisitos: ser brasileiro, de reputação ilibada e notório conhecimento no campo de sua especialidade<sup>16</sup>, além de atender, cumulativamente, aos requisitos estampados nos incisos I e II da Lei nº 13.848/2019, isto é: (i) ter experiência profissional mínima e, (ii) ter formação acadêmica compatível com o cargo a ser exercido. Note-se que a própria legislação trouxe objetivamente a delimitação para a experiência profissional mínima exigida, qual seja, (a) 10 (dez) anos, no setor público ou privado, no campo de atividade da agência reguladora ou em área a ela conexa, em função de direção superior; (b) 4 (quatro) anos ocupando cargo de direção ou chefia superior em empresa do campo de atividade da agência; (c) cargo em comissão no setor público; (d) cargo de docente ou pesquisador no campo de atividade, ou (e) 10 (dez) anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora ou em área conexa.

Esses requisitos foram introduzidos pela alteração legislativa efetuada através da Lei nº 13.848/2019, visando a almejada especialização técnica ao Conselho Diretor, além de instituir critérios objetivos em relação a experiência profissional, o que a legislação anterior não deixava claro. A estabilidade é outra característica relevante para garantir o ideal de autonomia e imparcialidade da Agência:

Tal garantia de mandato é fundamental para assegurar aos dirigentes das agências a autonomia e independência necessária para lhes permitir julgar com imparcialidade, até mesmo contra interesses políticos ou econômicos, o

---

<sup>12</sup> Dispõe o caput do art. 26 da Lei nº 9.472/97: “Os membros do Conselho Diretor somente perderão o mandato em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.” A Lei nº 13.848/2019 acresceu o art. 8º. B à Lei nº 9.986/2000 prevendo a possibilidade de perda do cargo em virtude de descumprimento das vedações ali consignadas.

<sup>13</sup> Art. 4º. da Lei nº 9.986/2000: “As Agências serão dirigidas em regime colegiado, por um Conselho Diretor ou Diretoria composta por Conselheiros ou Diretores, sendo um deles o seu Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor Presidente. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm). Acesso em: 21 jan. 2024.

<sup>14</sup> Art. 5º. da Lei nº 9.986/2000 c/c art. 84, XIV e 52, III da Constituição Federal.

<sup>15</sup> Teoria desenvolvida por Montesquieu derivado da tripartição dos poderes (art. 60 da CF) que assegura a separação das funções estatais e possibilita que cada poder, de maneira autônoma e independente, no exercício das suas funções controle outro poder e seja controlado, sem que ocorra invasão de competência (Bonavides, 1988).

<sup>16</sup> Na Lei nº 9.472/1997, art. 23, trazia essa referência sem estabelecer os parâmetros de modo objetivo.

que configura a essência da política regulatória e fortalece a segurança jurídica dos investimentos (Carvalho, 2001, p. 07).

Não se pode olvidar que o mandato dos dirigentes que integram o Conselho Diretor não poderá ser coincidente, ou seja, sempre que possível, a cada ano, quando ocorrer o término de um mandato e uma consequente nova indicação<sup>17</sup>, com o propósito de impedir que o Presidente da República possa indicar a totalidade do Conselho Diretor. Outro ponto partilhado entre as agências reguladoras refere-se às finalidades comuns de fomentar os investimentos privados e a eficiência, visando transferir ganhos de produtividade para os usuários/consumidores e, proteger os investidores do risco de expropriação administrativa (Pinheiro, 2001).

Em linhas gerais, ainda que o mandato seja fixo, com estabilidade dos dirigentes de cúpula, a Agência não está blindada de interferências e/ou influências externas que podem ocorrer devido a vários fatores, sendo, portanto, oportuno promover análise a partir do fenômeno da "porta giratória", que pode contribuir para ampliar o debate sobre a intersecção entre Órgão Regulador e a política.

## **2. A teoria da captura e o fenômeno da "porta giratória"**

Todo processo de regulação enfrenta o desafio nuclear de harmonizar o interesse privado das reguladas e a dimensão social dos usuários/consumidores. No Brasil, de maneira similar, o modelo regulatório adotado proporciona um ambiente permeado pelo conflito de interesses antagônicos: as ambições das empresas reguladas, o interesse social dos usuários e as preferências políticas do Estado, que em tese, deveria ser fiel ao interesse público. Essa relação triangular entre Estado, agentes regulados e usuários não é hermética e pode ser comparada ao processo fisiológico denominado de "permeabilidade seletiva"<sup>18</sup>, que significa, passagem seletiva de elementos, tanto no âmbito interno quanto externo.

Assim, mesmo que o surgimento das agências reguladoras tenha sido balizado por pressupostos como independência, autonomia e imparcialidade, o Regulador está suscetível a influências e interferências. Refletindo sobre essa questão, a teoria da captura se assenta no fato de que as agências/reguladores seriam capturadas pelos regulados e, portanto, não haveria independência e imparcialidade absoluta na condução do processo regulatório (STIGLER, 1988), podendo ocorrer captura tanto pelo setor privado como pelo público.

A influência do poder público sobre os reguladores e/ou de partidos políticos, denominado de captura política, impacta na construção e implementação das regras regulatórias e ocorre quando a alta cúpula das agências/reguladores se encontram permeados por interesses políticos. No caso do Brasil, devido à conformação institucional burocrática da agência, constata-se a ocorrência da interferência política, na medida em que quaisquer designações a cargos em Órgãos Reguladores dependem necessariamente de indicação do Chefe do Executivo Federal e sabatina por parte do Senado. Dessa forma, esse processo se encontra eivado pelos valores do presidencialismo de coalizão<sup>19</sup>, ou seja, depende de articulações dos

---

<sup>17</sup> Previsão contida no art. 4º., § 1º. da Lei nº 9.866/2000.

<sup>18</sup> A permeabilidade seletiva ocorre nas membranas plasmática das células ou na parede celular (vegetais) e consiste na passagem seletiva de substâncias para o meio intra ou extracelular. Disponível em <https://www.infoescola.com/citologia/permeabilidade-seletiva/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

<sup>19</sup> Termo forjado por Abranches (1988) para designar a necessidade de formação de coalizão entre os diversos partidos no Congresso Nacional para servir de sustentação ao presidente da república e, assim, garantir a governabilidade. A nomenclatura extrapolou a academia e vem sendo utilizada com vários conteúdos para indicar "coisas diferentes".

partidos políticos que integram a base de coalizão no poder, cujo processo de indicação, desde a origem, resta impregnado pela influência política.

A forma mais célebre de captura é aquela advinda do setor privado, atrelada ao poder econômico, representada por pressões exercidas pelos regulados sobre a agência/regulador, de maneira a interferir no processo regulatório, inclusive criando situações de suposta necessidade de regulação com o objetivo de maximizar ganhos da regulada. Além das formas acima descritas, Codato *et al.* (2019) aduz que pode ocorrer a captura cultural, a qual se perfaz por meio da via cognitiva, isto é, se "opera através de um conjunto de entendimentos compartilhados, mas não explicitamente declarados entre o regulador e o regulado".

Há, no Brasil, legislação específica destinada a coibir que dirigentes da alta cúpula de agências reguladoras ocupem cargos em empresas reguladas logo após o término do mandato, conforme previsão contida no art. 8º, § 4º. da Lei nº 9.986/00, alterada pela Lei nº 13.848/19<sup>20</sup>. Trata-se de lapso temporal de seis meses subsequentes ao afastamento da agência, que foi denominado vulgarmente de "quarentena", impedindo que ex-diretores ocupem assentos nas empresas reguladas ou que representem interesses junto à Agência. Essa providência, em tese, mitigaria os riscos do tráfico de influência, além de obstar a predominância e prestígio exercidos por ex-conselheiros quando do exercício de outras atividades após deixar a Agência.

A "captura" já foi objeto de análise judicial por meio do acórdão do proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região na Apelação Cível nº 342.739<sup>21</sup>, referente a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 2002, buscando a declaração de nulidade do ato de designação de dois integrantes do Conselho Consultivo da ANATEL, eis que ocupavam, respectivamente os cargos de Presidente da Tele Norte Leste Participações S/A e da Telemar Norte Leste S/A e Presidente da Telebrasil. A decisão mencionou expressamente a teoria da captura:

17. A nomeação dos apelantes como membros do Conselho Consultivo da ANATEL, representa o que a doutrina estrangeira e alguns doutrinadores brasileiros têm denominado de captura da agência pelos interesses regulados.  
18. Ocorre a captura do ente regulador quando grandes grupos de interesses ou empresas passam a influenciar as decisões e atuação do regulador, levando assim a agência a atender mais aos interesses das empresas (de onde vieram seus membros) do que os dos usuários do serviço, isto é, do que os interesses públicos. "É a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados" (sem grifo no original).

Embora essa decisão se refira ao Conselho Consultivo, o qual não atua diretamente na atividade de regulação e de fiscalização dos regulados no setor, é possível depreender que a vedação se estende ao Conselho Diretor, por força da hermenêutica jurídica. A literatura produzida sobre o tema admite que esse trânsito não impede, como também pode intensificar e/ou potencializar, que os agentes estatais passem a agir de forma a satisfazer os interesses setorial com o propósito de alavancar a carreira profissional através de cargos e salários na entidade regulada (Codato *et al.*, 2019), por meio da ocorrência do fenômeno denominado de "porta giratória", que consiste na situação de influência caracterizada pela circulação de pessoas que prestam serviços ora para as entidades reguladoras, ora para a indústria regulada

---

<sup>20</sup> Art. 8º Os membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada ficam impedidos de exercer atividade ou de prestar qualquer serviço no setor regulado pela respectiva agência, por período de 6 (seis) meses, contados da exoneração ou do término de seu mandato, assegurada a remuneração compensatória.

<sup>21</sup> Acórdão na íntegra no site <https://julia-pesquisa.trf5.jus.br>. Acesso em: 10 fev. 2021.

(Codato *et al.*, 2019; Cornaggia, Cornaggia & Xia, 2016). A mobilidade dos agentes estatais que transitam entre a esfera pública e o mundo privado dos negócios podem gerar ganhos pessoais após a saída do cargo público (Codato *et al.*, 2019). Corroborando tal afirmação, Carbajales (2010, p. 210 *apud* Richard Stewart) destaca:

[...] desde os anos 60 foi de domínio público que as agências encarregadas de aplicar a legislação reguladora da economia privada eram 'capturadas' pelas indústrias que supostamente estavam chamadas a regular. Esta opinião se viu logo confirmada pelo fato de que os altos funcionários postos no comando destes entes só estavam a serviço do governo por uns anos para logo emigrar para grandes empresas ou escritórios privados vinculados, precisamente, às empresas que antes regulavam.

No entanto, não são todas as mobilidades dos agentes estatais que se enquadram na qualificação de "porta giratória". Ainda que não se trate de classificação única e uníssona, para se identificar como "porta giratória", o agente estatal, ao deixar o cargo público assume encargo no setor privado na mesma área em que atuou na esfera pública, situação que não se confunde com a circulação público-privada, no qual o agente estatal deixa a função pública e vai exercer qualquer cargo no setor privado.

Igualmente não é unívoco o entendimento acerca das consequências da mobilidade de agentes do setor público para o privado, sendo que a literatura aponta para um viés negativo e outro positivo. Em relação a percepção negativa, Codato *et al.* (2019, p. 149-150) esclarece de maneira peremptória:

A primeira é a chamada relação *quid pro quo*, na qual há uma troca de favores e vantagens entre aqueles com poder decisório na agência reguladora e aqueles que estão do lado da indústria regulada pelo Estado. Em uma típica relação *quid pro quo* (isto por aquilo), o regulador toma decisões favoráveis ou lenientes em relação ao regulado com vistas a obter, no futuro, um bom emprego no setor superintendido por ele.

Portanto, sob o viés negativo, o relacionamento entre regulador e regulado apresenta-se deturpado e maculado por interesses pessoais, o que de *per se* caracteriza o desvio de finalidade<sup>22</sup>, conduta vedada ao agente público à luz dos princípios constitucionais. Quanto aos efeitos positivos dessa mobilidade, são no sentido de que o movimento pode contribuir para o aperfeiçoamento da dinâmica regulatória, na medida que a expertise do agente estatal auxiliaria o enquadramento do regulado ao quadro normativo do regulador:

A outra forma pela qual são entendidas as relações entre regulado e regulador é a hipótese da "educação regulatória". A circulação de agentes entre o aparelho regulador e a fatia do mercado regulado por ele se daria porque profissionais de um determinado ramo (financeiro, de energia, de transportes, etc.) transitariam entre um mundo e outro para apreender o funcionamento dos mecanismos de regulação e, a partir daí, poderiam usar esse conhecimento e essa expertise ganha na função pública em sua atuação no setor privado. Nessa versão, a atuação de ex-reguladores no mercado poderia ser positiva, uma vez que conseguiriam impor, à indústria regulada, regras mais próximas das normas e disposições preconizadas pelo órgão regulador (Codato *et al.*, 2019, p. 151).

---

<sup>22</sup> Também denominado de "desvio de poder", e se trata de vício insanável na prática de atos administrativos quando do exercício da função pública, onde o gestor pratica um ato com desvirtuamento da finalidade legal. Segundo Bandeira de Mello, "é burlar a lei sob o pretexto de cumpri-la" (Mello, 2011).

Sem embargo, a questão pacífica entre os autores é na direção de que o relacionamento entre regulado e regulador nunca passará incólume, repercutindo efeitos no processo de regulação.

## 2.1 Processos de captura e “porta giratória” na ANATEL

A fim de avaliar se houver circulação público-privada na Agência desde a criação da ANATEL (1997) até dezembro/2021, buscou-se verificar como ocorreu o(s) processo(s) de circulação dos profissionais indicados para compor o Conselho Diretor da ANATEL. Saliente-se que o perfil e a trajetória profissional de qualquer cargo podem ser avaliados por intermédio de diversos critérios, a depender do objeto da pesquisa. Aqui, promoveu-se levantamento sobre o perfil acadêmico-profissional dos ocupantes dos cargos do órgão máximo da ANATEL – Conselho Diretor.

Os dados coletados e diagramados foram utilizados para investigar o perfil acadêmico e a qualificação profissional dos diretores, mediante a exploração da trajetória profissional posterior àquela ocupada na ANATEL - a chamada “porta giratória”. Para tanto, os critérios perfilados foram: i) cargos ocupados antes da nomeação; ii) tempo de carreira; iii) escolaridade; iv) expertise dos indicados no setor de telecomunicações e, v) destino pós agência.

Um banco de dados foi criado com informações do *currículo vitae* de cada um dos diretores nomeados para o Conselho Diretor da ANATEL, a partir de elementos angariados junto ao Senado Federal, eis que a indicação ao cargo é realizada pelo Presidente da República e subsequente sabatina pelo Senado. Para efetivar o procedimento, é necessário colacionar um currículo detalhado da vida acadêmica e profissional do indicado, cujas informações que se encontram disponíveis no website da ANATEL. Quanto à trajetória pós ANATEL, buscou-se dados na rede social de negócios – LinkedIn, além de verbetes disponíveis na internet e em portais de notícias.

Preliminarmente, cogitou-se promover classificação dos profissionais em políticos e técnicos, contudo essa ideia foi descartada pois não seria apropriada em virtude de que a terminologia “técnico” induz a concepção de tecnocrata puro, o que não se encontrará no Conselho Diretor da ANATEL, eis que as carreiras são híbridas, e, por vezes possuem “atributos e modos de ação que conectam as duas características” (Codato & Franz, 2018, p. 780). Destarte, a categorização adotada neste trabalho divide os profissionais em políticos e “não políticos”, seguindo o arranjo similar ao elaborado por Codato & Franz (2018), em ensaio que avaliou o perfil de ministros de Estado entre os anos de 1995 a 2014. No entanto, no presente estudo, considerou-se os últimos três cargos ocupados antes da nomeação ao Conselho Diretor, haja vista que a ANATEL tem itinerário relativamente curto se comparada com outras autarquias brasileiras, como Banco Central (1965) e Comissão de Valores Mobiliários (1976).

Para a qualificação serão considerados políticos aqueles conselheiros que ocuparam, nos últimos três cargos antes da nomeação, a) qualquer cargo de natureza eletiva, b) dirigente sindical (patronal/trabalhador), c) cargos de livre nomeação (confiança) realizado por qualquer agente político, d) qualquer vinculação partidária. Como “não políticos”, considerar-se-á aqueles que ocuparam cargos derivados de concurso público, posições de gestor no médio e baixo escalão da administração pública, aqueles que desenvolveram atividades de magistério e executivos privados. Algumas questões irão balizar a pesquisa: 1) qual a escolaridade e expertise dos diretores indicados para ANATEL; 2) a indicações foram políticas ou não-políticas? 3) qual a trajetória realizada pelos Diretores após o exercício da função pública?

Os dados foram reunidos e estruturados de maneira própria, seguindo ordenação pessoal, com o objetivo de avistar peculiaridades que em juízo de cognição sumária são imperceptíveis. Frise-se fundamental ressaltar que não serão apreciadas, sob qualquer forma, as decisões exaradas pelo Conselho Diretor do Órgão Regulador, mas tão somente o fenômeno da “porta

giratória”, cujas características serão a seguir detalhadas.

### 2.1.1. Perfil acadêmico-profissional dos diretores da ANATEL

A partir dos elementos obtidos foi possível organizar tabela-resumo sobre o perfil socioprofissional do Conselho Diretor da ANATEL desde sua criação em 1997 até 2021, retratado na Tabela 1:

Tabela 1: classificação do perfil socioprofissional – 1997-2021

Variáveis		Número	%
Sexo	Homem	26	96,30%
	Mulher	1	3,70%
	<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,00%</b>
Área de formação	Engenharia	14	53,85%
	Direito	8	30,77%
	Economia	3	11,54%
	Outros	1	3,85%
	<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100,00%</b>
Titulação acadêmica	Pós-Graduação	10	37,04%
	Mestrado	5	18,52%
	Doutorado	6	22,22%
	Sem Pós	6	22,22%
	<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,00%</b>
Experiência Profissional Prévia	Telecom Pública	13	48,15%
	Telecom Privada	1	3,70%
	Sindicatos	1	3,70%
	Assessor diversos	11	40,74%
	Outros	1	3,70%
	<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Autoria própria

Um dado inicial chama a atenção: até a presente data somente uma mulher ocupou o cargo de Conselheira na ANATEL – foi Emília Maria Silva Ribeiro Curi no período de 10/09/08 a 04/11/2012, não obstante a população brasileira ser constituída por 51,5% de mulheres (UOL, 2022). Portanto, consistem em cargos com perfil majoritariamente masculino e, talvez uma das justificativas pode ser encontrada na prevalência de engenheiros nesses cargos, equivalente a 51,8% desde a criação da Agência.

Todos os conselheiros nomeados possuem curso superior, independentemente se são políticos ou não políticos. Estratificando o resultado, tem-se que 22% são doutores e 19% são mestres, o que demonstra a alta qualificação acadêmica dos conselheiros. Não é possível estabelecer conformidade universitária para o Conselho Diretor, pois a agência trata de várias questões, como concorrência, tarifas, regulação setorial, entre outros temas, reclamando, portanto, habilidades para além da engenharia setorial.

Note-se que a atuação no setor de comunicação e telecomunicações é traço marcante entre os conselheiros – 55,5% tem alguma relação com o setor, advindo do Ministério das Comunicações, das empresas do pool Telebrás ou da própria ANATEL.

A partir desses elementos é possível inferir que predominantemente os diretores da ANATEL proveem de um mesmo setor o que, *prima facie*, pode induzir a conclusão de que para a escolha dos conselheiros estaria sendo preservado o conhecimento técnico. Contudo, esta premissa não é absoluta e admite outras leituras, como a “captura intelectual”, onde o regulador seria mais leniente não por visar benefícios materiais futuros no setor regulado, mas

em decorrência de sua socialização – educacional e profissional – nesse ramo da indústria (CODATO *et al.*, 2019). Nesse mesmo diapasão, Ramalho (2009) afirma que poderá ocorrer “insulamento” do corpo técnico, tanto em relação ao setor regulado quanto ao próprio governo, especialmente dada a natureza essencialmente técnica conjugada com a centralização administrativa que prevalece no país.

É possível demarcar três períodos distintos na constituição do Conselho Diretor da ANATEL: o primeiro período iniciado com a criação da Agência em 1997, quando as pessoas indicadas e nomeadas tinham a mesma formação acadêmica (engenharia) e a mesma origem institucional, ou seja, provinham do próprio Ministério das Comunicações ou do Sistema Telebrás, podendo-se identificar perfil acadêmico-profissional uniforme.

Num segundo período, a partir de 2005 até 2015, as indicações e nomeações assumiram outro contorno, menos técnico-especializado<sup>23</sup>, com escolhas de viés mais político (assessores e outros cargos de livre nomeação), como se verá no próximo item, com predominância de profissionais da área do direito: nesse interregno, dos nove conselheiros, somente dois tinham formação acadêmica em engenharia.

O período subsequente, de 2016 a 2020 se constitui na composição mais eclética desde a criação da ANATEL, com profissionais de formação acadêmica transitando entre engenheiros, economistas e advogados. Outro diferencial verificado no período é que três dos cinco atuais conselheiros são servidores de carreira da própria ANATEL. Esta situação pode ser justificada em razão da promulgação da Lei nº 13.848/2019, que catalogou as situações de impedimentos para nomeação de Conselheiros em Agências, fixadas no art. 8º-A, além de estabelecer objetivamente a expertise requisitada para o cargo.

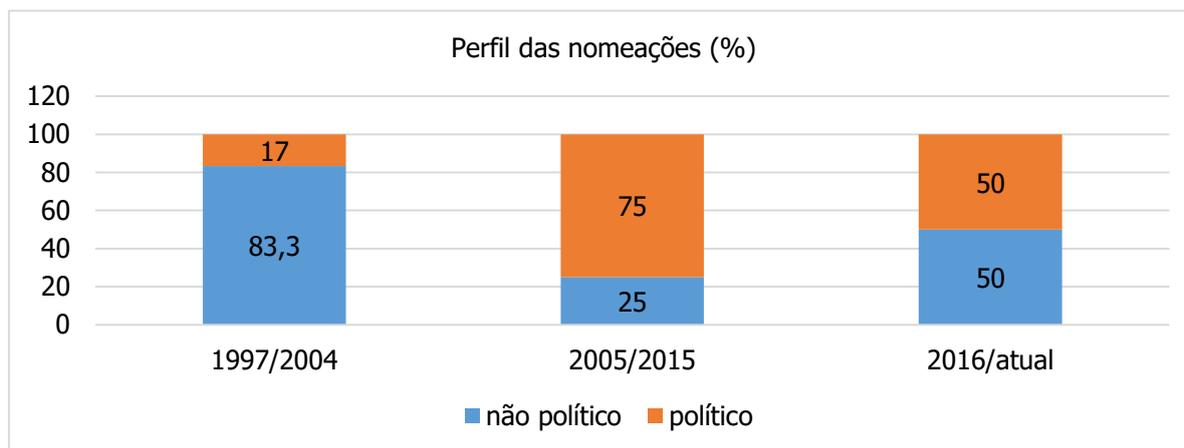
### **2.1.2 Políticos e não político**

Seguindo os critérios estabelecidos na metodologia para esta categorização, verifica-se que o período compreendido entre 2005 a 2015, as indicações tiveram perfil mais político: das 11 indicações para o Conselho, 8 foram “políticos”, dos quais, 4 exerceram a função de assessor do Poder Legislativo ou Executivo, e os outros 4, funções diversas, mas também de livre nomeação. Nesse intervalo, também foi indicado um diretor oriundo da iniciativa privada (Embratel), uma das empresas reguladas pela ANATEL. O Gráfico 1 sintetiza o perfil das nomeações.

---

<sup>23</sup> A alusão ao termo refere-se ao conhecimento científico para tratar de diversos temas que reclamam formação acadêmica específica, vez que tratará de temas como trajetória tecnológica, espectro, órbita, certificação, outorga, competição, relação entre partes relacionadas, acompanhamento societário, entre outros.

Gráfico 1: Perfil Das Nomeações – 1997 - 2023



Fonte: Autoria própria

Um estudo realizado por Power (2010) propõe revisão do debate acerca das três fases do design institucional da democracia brasileira: (i) a pessimista, concentrada na primeira década da nova democracia compreendendo o espaço de 1985 a 1995<sup>24</sup>; (ii) a otimista, adensada no período de 1995 a 2000 apontando para as instituições “corretivas”<sup>25</sup>; (iii) presidencialismo de coalizão<sup>26</sup> a partir dos anos 2000. A partir dessa perspectiva, depreende-se que o período onde proliferaram as indicações políticas coincide com o fortalecimento do presidencialismo de coalizão. Uma explicação possível é a combinação de fatores que alicerçam a tradição republicana brasileira: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional (ABRANCHES, 1988), os quais propiciam a formação de blocos de coalizão, indispensáveis à “governabilidade” – atributo essencial ao arranjo político-institucional característico do presidencialismo de coalizão<sup>27</sup>.

Para ilustrar a situação típica desse período marcado pelo presidencialismo de coalizão, oportuno colacionar o caso da indicação de Aníbal Diniz, considerada como indicação de viés político: com formação acadêmica em História e com atuação na área de comunicação (repórter), era suplente do Senador Tião Viana (Acre) e assumiu a cadeira no Senado em dezembro/2010, quando Tião Viana foi eleito governador do Acre. Em outubro/2015 foi indicado e nomeado para o cargo de Conselheiro da ANATEL, chegando a vice-presidente da Agência.

Outra categoria de indicados políticos contempla pessoas que ocupavam cargo de assessor, tanto do executivo como do legislativo, entre eles, Antônio Domingos Teixeira Bedran (2007/2010), Emília Maria Silva Ribeiro Curi (2008/2012), Igor Vilas Boas de Freitas (2008/2016) e Igor Vilas Boas de Freitas (2013/2017), os quais exerciam cargos de livre

<sup>24</sup> Época marcada pelo multipartidarismo extremamente fragmentado no qual o presidente sempre teria minoria na câmara, excesso de “veto-players”, federalismo robusto, partidos fracos e rasos, com favorecimento de uma forte política clientelista (Power, 2010).

<sup>25</sup> Período assinalado por presidente com grandes poderes e a existência de uma liderança centralizada na Câmara (Figueiredo & Limongi, 1999)

<sup>26</sup> Termo forjado por Abranches (1988) para designar a necessidade de formação de coalizão entre os diversos partidos no Congresso Nacional para servir de sustentação ao presidente da república e, assim, garantir a governabilidade. A nomenclatura extrapolou a academia e vem sendo utilizada com vários conteúdos para indicar “coisas diferentes”.

<sup>27</sup> Segundo Huber (1996), governos de coalizão, mais do que uma relação vertical de conflito entre Poder Executivo e Poder Legislativo, também há relação horizontal de barganha e cooperação entre o Executivo e membros da coalizão, notadamente em razão do sistema multipartidário e fracionado.

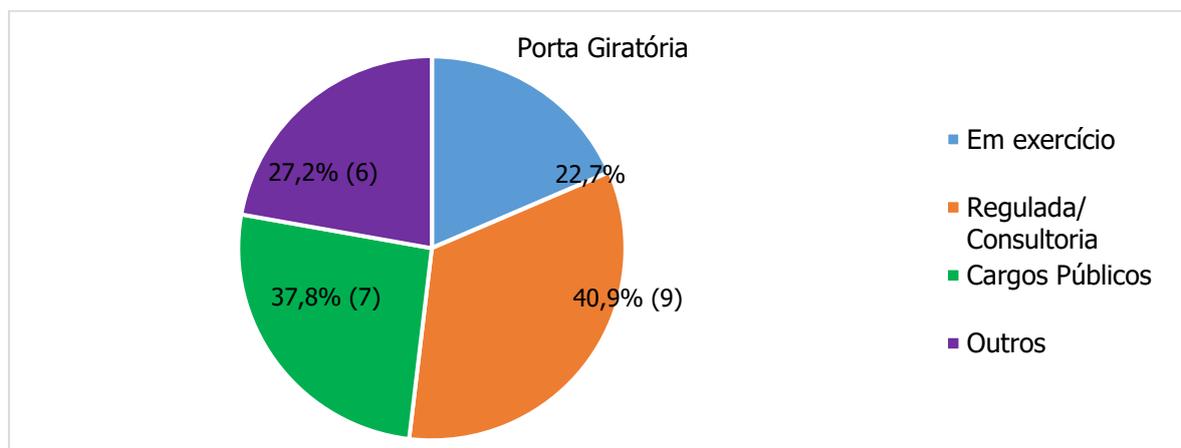
nomeação em algum gabinete antes de integrar o Conselho Diretor. Note-se que após deixar o cargo na ANATEL, os indicados políticos retornaram ao exercício de cargos de livre nomeação, isto é, permaneceram na esfera pública-política, sinalizando sobre possíveis indícios acerca da captura política.

### 2.2.3 Trajetória pós ANATEL

Em relação à trajetória após a atividade na agência, dado marcante foi verificado em relação aos conselheiros que desempenharam a função na primeira formação do Conselho Diretor: todos os conselheiros classificados como não políticos, oriundos do Ministério das Comunicações ou do Sistema Telebrás, após deixarem a ANATEL, deslocaram-se para o setor privado em altos cargos nas empresas reguladas.

Dos 27 conselheiros nomeados até 2020, 5 encontram-se no exercício da função no Conselho Diretor; portanto, dos 22 conselheiros que deixaram o cargo, 5 moveram-se para o setor privado, em altos cargos em alguma empresa regulada pela ANATEL e outros 4 constituíram empresas de consultoria especializadas em telecomunicações, ou seja, desenvolvendo atividades para operadoras e demais empresas que atuam nesse nicho de mercado. Portanto, infere-se que, dos que ocuparam cargos no Conselho Diretor da ANATEL, 40,9% passaram pela porta giratória, isto é, a expertise e o conhecimento adquirido durante o exercício da função de conselheiro na ANATEL conduziram-nos a altos cargos nas empresas reguladas e/ou a prestar serviços especializados (Gráfico 2).

Gráfico 2: Mobilidade após deixar o cargo



Fonte: Autoria própria

Algumas situações específicas merecem destaque na medida em que corroboram a análise acima realizada. É o caso de Mario Leonel Neto que assumiu como conselheiro em 1997 e renunciou ao mandato em 1998 para assumir a função de vice-presidente da Intelsat (empresa regulada). Comportamento similar foi seguido por Luiz Francisco Tenório Perrone, nomeado como conselheiro em 1997, permaneceu no cargo até 2001. Após sua saída da ANATEL, presidiu a Hispamar Satélites, de 2002 a 2005, e na sequência tornou-se diretor da Brasil Telecom Participações e vice-presidente de Planejamento Estratégico e Assuntos Regulatórios da Brasil Telecom S.A, além de ocupar o encargo de diretor estatutário da Telebrasil<sup>28</sup>. Situação

<sup>28</sup> Telebrasil – Associação Brasileira de Telecomunicações, fundada em 25 de janeiro de 1974, destinada a cooperação entre as entidades afiliadas – estatais e privadas – com vistas ao entendimento e ao desenvolvimento da política nacional de telecomunicações. Disponível em: <https://www.telebrasil.org.br/>. Acesso em: 21 jan. 2021.

análoga ocorreu com Antônio Carlos Valente da Silva, que deixou a ANATEL em 2004 e assumiu a empresa Telefônica no Peru.

A análise da porta giratória pelo viés político também conta com alguns exemplos: Renato Navarro Guerreiro foi indicado para compor o Conselho Diretor da ANATEL (1997/2002) e chegou à posição de presidente, em virtude de sua conduta durante a fase pré-privatização (Cavalcante, 2012). Como engenheiro de telecomunicações do Sistema Telebrás, na função de gerente do Departamento de Coordenação do Planejamento, difundiu a ideia de que o modelo tradicional estatal estava esgotado, cuja solução seria a quebra do monopólio e abertura do setor. Para tanto, atuou decisivamente neste propósito, o que lhe rendeu o cargo de Secretário Geral do Ministério das Comunicações (1994/1997) e no fim de dezembro de 1998, tornou-se o primeiro presidente do Conselho Diretor da ANATEL (Cavalcante, 2012). Após sua saída, em 2002, fundou a Guerreiro Consult, direcionada a prestação de serviços especializados de consultoria para diversas operadoras de telefonia. Nesse caso específico, percebe-se que a porta giratória ocorreu tanto pelo viés político - no momento de sua indicação como Presidente do Conselho Diretor; como pelo econômico, quando deixou o cargo na ANATEL e fundou sua empresa de consultoria às reguladas.

Outra biografia que desfrutou do prestígio conquistado no período pré-privatização, é Fernando Xavier Ferreira. Apesar de não ter ocupado nenhum cargo na ANATEL, ingressou como engenheiro da empresa estatal Telepar (1971), integrante do sistema Telebrás e, em 1995 foi designado secretário executivo do Ministério das Comunicações, chegando à função de presidente da Telebrás, responsável pela preparação interna das operadoras estaduais a serem privatizadas<sup>29</sup>. Após o leilão de privatização, foi contratado como presidente da Telefônica no Brasil, deixando o cargo em 2006 (Cavalcante, 2012).

Portanto, é possível vislumbrar que, num primeiro momento, a dinâmica da porta giratória na ANATEL se desenvolveu por meio do viés econômico, pois todos os integrantes do Primeiro Conselho Diretor da ANATEL, após deixarem o cargo, deslocaram-se para altas funções nas empresas reguladas. A partir de 2005, na fase seguinte de consolidação institucional, o Conselho Diretor experimentou a porta giratória pela perspectiva política, já que dos 11 nomeados, 8 se enquadraram como políticos, segundo a metodologia adotada nesse trabalho, ou seja, 72,2% dos conselheiros nomeados no período, voltaram a ocupar outros cargos públicos de livre nomeação após deixarem a ANATEL. O período a partir de 2016 ainda teve 2 indicações de conselheiros políticos, mas em 2018, inaugura-se nova fase no Conselho Diretor da ANATEL, caracterizado por indicações oriundas da própria Agência, isto é, por pessoas concursadas integrantes do quadro de servidores no exercício de suas funções institucionais, as quais foram nomeados para o cargo no Conselho Diretor.

### **3. Da telefonia fixa à banda larga**

Os movimentos de desregulamentação e privatização do setor de telecomunicações no Brasil, impulsionados por pressões de credores internacionais e de organismos multilaterais (BOLAÑO, 2003), prestigiaram, inicialmente, a telefonia, sendo que a preocupação com a banda larga surge com relativo atraso em relação aos países desenvolvidos. Aliás, não se vislumbraram ações contundentes voltadas à conformação de políticas públicas suficientes e adequadas ao propósito de promover a expansão da infraestrutura, a qual se deu de maneira

---

<sup>29</sup> Fernando Xavier Ferreira quando questionado nas audiências públicas acerca do modelo adotado no Brasil para as privatizações, oposto aos moldes seguidos pelos grupos europeus, afirmava que não considerava o modelo das operadoras europeias eficientes para os padrões exigidos na época (Dalmazó, 199, p. 197).

incremental quando se examina o IDI/ITU<sup>30</sup>: em 2002, o Brasil ocupava a 52ª posição na ITU/IDI e, em 2017, atingiu a 66ª posição.

Em que pese a ANATEL não ser a responsável pela conformação da agenda de políticas públicas setoriais, pois está apartada das decisões políticas, o acesso à internet pode ocorrer por meio de redes móveis ou fixas – no Brasil, a conexão é efetivada, predominantemente, por meio da rede móvel, o que abre uma zona de intersecção entre as políticas para as telecomunicações e de banda larga. A Anatel participa dos processos de leilão de faixas do espectro eletromagnético que viabilizam o provimento de Internet, daí a importância de analisar suas ações aqui. Além disso, promoveu iniciativas que coincidem com o propósito orientado à finalidade da ampliação de infraestrutura, utilizando-se de mecanismos não tradicionais, como a Obrigação de Fazer e os Termos de Ajustamento de Condutas – TAC.

Antes de analisar tais ações, cumpre ter em vista outras políticas desenvolvidas no Brasil. A primeira iniciativa efetiva em relação à banda larga data do ano de 2010, com o lançamento do programa federal destinado a estimular sua disseminação e utilização, materializado por meio do Decreto nº 7.175/2010, denominado Plano Nacional de Banda Larga (PNBL)<sup>31</sup>. A essência desse plano foi a oferta de banda larga para acesso à internet, bem como a ênfase na importância da difusão da banda larga. À época, a Telebrás foi reativada<sup>32</sup> com a incumbência de expandir a cobertura em banda larga, por meio da implementação de rede privativa de comunicação da administração pública federal (art. 4º, I), como também de prover infraestrutura e redes de suporte a serviços de telecomunicações (art. 4º, III), além de desempenhar papel social relevante: prestar serviço de conexão à internet em banda larga, exclusivamente para usuários finais em localidades onde não existisse oferta desses serviços (art. 4º, IV).

Contudo, em 2016, o PNBL foi encerrado, com balanço, no mínimo, desolador: os compromissos assinados com as empresas Algar, Vivo, OI e Sercomtel, que tinham como metas o atendimento a 5.385 municípios com ofertas no varejo e 4.161 cidades a serem atendidas no atacado, não se efetivou integralmente e, o almejado avanço em investimentos voltados ao aperfeiçoamento e desenvolvimento da infraestrutura em banda larga por intermédio do PNBL não ocorreu como delineado pela Agência.

Para substituir o PNBL, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) gestou, em 2016, o Plano Nacional de Conectividade (PNC), cuja proposta preliminar era revisar as diretrizes da política setorial, com a finalidade de ampliar a infraestrutura e, com isso, facilitar o acesso da população às telecomunicações, além de

---

<sup>30</sup> Trata-se do indicador ICT Development Index (IDI) elaborado pela International Telecommunication Union (ITU) – agência especializada em TICs – que reúne e compila dados fornecidos por estados-membros, universidades e empresas.

<sup>31</sup> O objetivo do decreto era atingir quatro dimensões políticas distintas: (i) o aumento do investimento público em backhaul, (ii) o incentivo fiscal a pequenas prestadoras de serviços, (iii) reativar e acelerar o desenvolvimento das TICs nacionais e (iv) constituir rede federal para atender o setor público e áreas de baixa renda (SHIMA, 2013). Todas essas ações representavam nítida e importante sinalização direcionada à massificação da internet por meio da banda larga, com a perspectiva de que a Telebrás investiria em sua própria infraestrutura, fomentando, dessa feita, a competição entre novos entrantes, além de viabilizar a utilização das novas malhas mediante a desagregação de elementos de rede.

<sup>32</sup> A privatização do setor de telecomunicações não extinguiu a Telebrás, a qual ficou sem atividade formal até 2010. A partir do Decreto nº 7.175/2010, ganhou a nova missão de gerir o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) e, com o Decreto nº 8.135/2013, ficou incumbida em regular as comunicações de dados da Administração Pública Federal e implantar as infraestruturas de fibra ótica pelo país. Em 2018, através do Decreto nº 9.612 e 9.637, a Telebrás ficou responsável pela implementação de Políticas Públicas de Telecomunicações e pela Política Nacional de Segurança da Informação, respectivamente.

promover a inclusão digital, aumentar a competitividade de empresas locais, incentivar o uso e criação de serviços inovadores e estimular pesquisa em tecnologia. Originalmente, o PNC33 caminharia em conjunto com o PLC 079/2016, destinado a alterar a LGT. No entanto, o PLC 079/2016 somente foi aprovado em 12 de setembro de 2019, com diversas modificações na Lei Geral de Telecomunicações, as quais serão tratadas detalhadamente adiante, as quais levaram ao aprofundamento do caráter privado do setor.

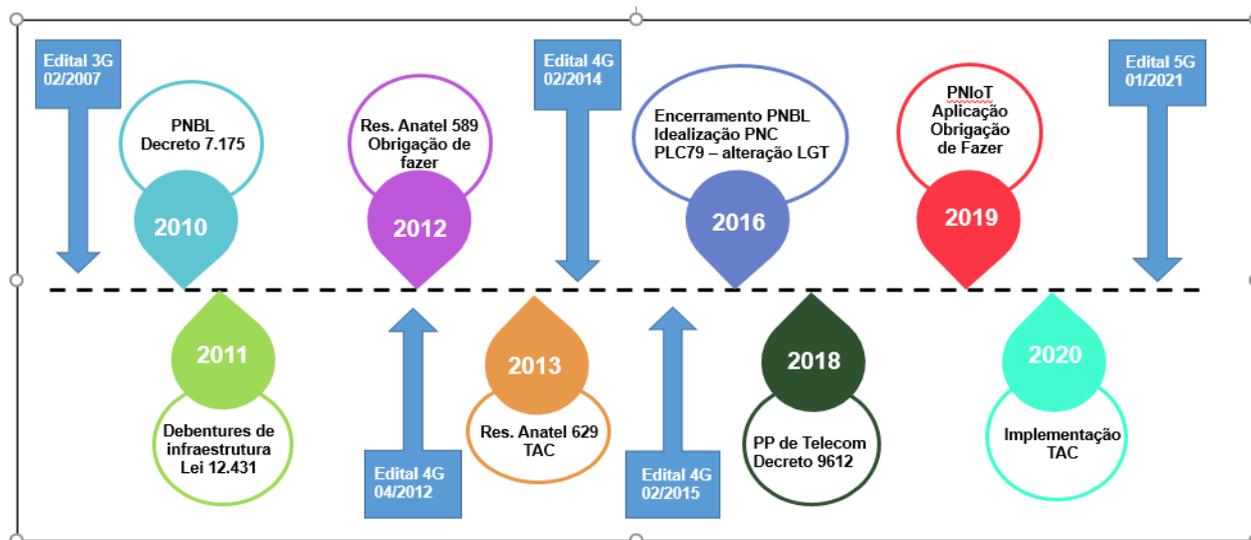
Quanto à Anatel, a utilização de instrumentos como a Obrigação de Fazer e os Termos de Ajustamento de Condutas – TAC configura-se como alternativa à mera e ordinária aplicação de sanção pecuniária em processos sancionatórios apurados pelo Regulador, em face de alguma irregularidade verificada na atuação das reguladas. Assim, ao invés da regulada (operadora/concessionária) efetuar o pagamento da penalidade pecuniária, o valor é convertido em obrigações de investimento a serem cumpridos pela regulada em locais e prazos determinados no TAC ou na Obrigação de Fazer. Trata-se de procedimentos administrativos cuja utilização ainda se mostra tímida, pois apesar da Obrigação de Fazer ter sido incluída no Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas em 2012 (Resolução ANATEL nº 589/2012), dito instrumento somente foi utilizado em 2019 (FREITAS *et al.*, 2019). O TAC, por seu turno, foi implementado por meio da Resolução ANATEL nº 629/2013, mas empregado concretamente em 2020. Apesar de mecanismos distintos entre si, há pontos de convergência, qual seja, a possibilidade de converter os recursos pecuniários derivados de sanções administrativas impostas pela Agência, em investimentos voltados à expansão da infraestrutura de banda larga.

A Figura 1 retrata a linha do tempo acerca da produção legal/regulatória dirigida a expansão/ampliação da infraestrutura de banda larga.

---

<sup>33</sup> O PNC, mesmo após ser submetido à consulta pública, nunca perdeu a condição de esboço/projeto do MCTIC e, em 18 de dezembro de 2018 foi publicado o Decreto nº 9.612/2018, estabelecendo a prioridade dos investimentos públicos e privados de telecomunicações para a construção de redes de banda larga. Na sequência, em 26 de junho de 2019, por meio do Decreto nº 9.854/2019, foi lançado o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), com a criação da Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas. Outra iniciativa que merece destaque foi implementada por meio da Lei nº 12.431/2011, tendo como núcleo o estímulo em investimentos de infraestrutura, possibilitando ao BNDES subscrever debêntures em ofertas públicas vinculadas a projetos voltados a ampliação da infraestrutura ou produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que estivessem enquadrados como prioritários, nos termos do art. 2º. do mencionado diploma legal (BRASIL, 2011).

Figura 1 – Linha do tempo – Trajetória normativa da banda larga no Brasil



Fonte: Os autores

### 3.1. Disputas em torno do desenvolvimento das gerações da Internet no Brasil

As chamadas gerações da Internet (às quais remete a sigla “G”) implicam diferentes padrões, capacidades técnicas e novos recursos que as diferenciam das anteriores. A rede 1G foi lançada mundialmente na década de 1980 e utilizada nos primeiros celulares, que funcionavam de forma analógica, fornecendo apenas serviços de voz entre os aparelhos, por meio de sinal de rádio (GAWAS, 2015). No Brasil, o padrão adotado para o 1G foi o Sistema Avançado de Telefonia Móvel, ou AMPS (*Advanced Mobile Phone System*), sendo que o modelo implementado inicialmente nos Estados Unidos, ficou restrito às nações desenvolvidas.

A segunda geração de conexão móvel (2G), foi implementada a partir da década de 1990: passou a ser digital e contou com padrão único denominado *Global System for Mobile* (GSM), o que não ocorria com a rede 1G. O GSM permitia a transmissão de mensagens de texto, ainda que com capacidade limitada (em torno de 97 Kbps). No Brasil, essa tecnologia se popularizou no final da década de 1990 e, segundo a ANATEL, todas as sedes de municípios foram atendidas com telefonia móvel 2G em 2010<sup>34</sup>.

Em 2001, foi inaugurada a terceira geração de rede móvel (3G), que consolidou o acesso à internet e a navegação por meio de celulares, utilizando o padrão *Universal Mobile Telecommunication System* (UMTS). No Brasil, o Edital do 3G foi publicado em 23.10.2007 (Edital 002/2007/SPV – ANATEL) e o Leilão ocorreu entre 18 e 20.12.2007. No entanto, a implementação se deu a partir de 2008, de forma lenta, em decorrência do uso de espectro de frequência diferente do 2G. O leilão das frequências 3G teve um ágio médio equivalente a 86,67% e arrecadou R\$ 5,34 bilhões<sup>35</sup> (a valor histórico). Para esse Leilão, as onze áreas de prestação de serviço em que o Brasil havia sido dividido acabaram reduzidas para nove regiões, em virtude da união da área metropolitana de São Paulo com a região Norte e do interior de São Paulo com estados do Nordeste<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/telefonia-movel-compromissos-de-abrangencia>. Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/telefonia-movel-compromissos-de-abrangencia>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=244851&ass>

Foi oportunizado a cada operadora escolher até 5% dos municípios para cumprir o compromisso estabelecido na alínea "a", mediante a apresentação de garantias, com resgate previsto à medida que os compromissos de atendimento fossem cumpridos. Enquanto a Claro efetuou o pagamento das frequências objeto do certame à vista, as demais efetuaram o pagamento de forma parcelada. As autorizações foram consolidadas em um Termo Único para cada região do Plano Geral de Autorizações (Região I, II e III), com prazo de vigência de 15 anos, podendo ser prorrogado por igual período.

Portanto, o leilão da frequência 3G visou expandir a telefonia móvel por meio das obrigações estabelecidas nos Termos de Autorização para 2, 4, 5 e 8 anos. Os compromissos assumidos pelas operadoras nos dois e quatro anos subsequentes ao Leilão/2007 foram direcionados às capitais e aos grandes municípios brasileiros, enquanto nos pequenos municípios com menos de 30 mil habitantes, os benefícios da tecnologia 3G só seriam percebidos no oitavo ano. Em 2010, foi realizado um novo leilão para o 3G, 002/2010/PVCP/SPV – ANATEL.

Houve morosidade na implantação dessa tecnologia e a maioria das operadoras não cumpriu as metas de internet móvel estabelecidas pela ANATEL: o acesso à rede de dados definido em 98% chegou a 96,71%<sup>37</sup>, tendo sido instaurado processos administrativos, os quais foram objeto de TACs (Tim, Algar e Telefônica). A rede 3G recebeu algumas melhorias técnicas, como aumento de velocidade e a capacidade de transmissão e, uma nova geração de rede foi licitada, denominada 4G.

A quarta geração de rede móvel (4G) começou a ser discutida mundialmente em 2008, com sua implementação iniciada em 2010. Essa nova tecnologia trouxe avanços significativos na transmissão de dados por meio da adoção do padrão *Long Term Evolution* (LTE), que foi adotado por todas as operadoras no Brasil. Essa circunstância resultou em um aumento na velocidade e capacidade de tráfego, uma vez que a rede estava baseada no protocolo IP. Além de proporcionar maior estabilidade no uso da internet em dispositivos móveis, o 4G permitiu a realização de atividades anteriormente restritas à conexão de banda larga fixa. No Brasil, a frequência de 2,5 GHz foi licitada por meio do Edital de Licitação nº 004/2012/PVCP/SPV – ANATEL<sup>38</sup>, destinada a implantação do 4G para banda larga móvel e fixa. Nesse leilão, as empresas que se sagraram vencedoras foram Vivo, Tim, Claro, Oi, Sky e Sunrise.

O ágio verificado nesse certame foi de 31,27% sobre o valor mínimo estabelecido pela ANATEL. No mesmo Edital, também foi licitado o uso da subfaixa de 450MHz, com obrigações voltadas para a área rural, cobertura 3G e utilização de tecnologia nacional, entre outras exigências<sup>39</sup>. Como não houve propostas isoladas para essa subfaixa, ela foi oferecida juntamente com os lotes da faixa de 2,5 GHz, que tinham abrangência nacional. As empresas vencedoras desses lotes foram a Oi e a TIM.

É inédito positivamente em termos de política industrial que o edital estabeleceu obrigações de utilização de tecnologia nacional. o Edital determinou um percentual mínimo de aquisição de bens, produtos, equipamentos e sistemas de telecomunicações pelas operadoras, conforme

---

[untoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=205540.pdf](#). Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/telefonia-movel-compromissos-de-abrangencia>. Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>38</sup> Disponível em:

<https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=287817&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=287817.pdf> . Acesso em: 03 mar. 2022.

<sup>39</sup> Edital de Leilão 004/2012/PVCP/SPV – Anexo II/B. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br>. Acesso em: 04 abr. 2022.

detalhado no Quadro 1. Para regulamentar essa obrigação, foi editada a Resolução ANATEL 655/2015, que aprovou o Regulamento do Acompanhamento de Compromissos de Aquisição de Produtos e Sistemas Nacionais, contendo regras específicas.

Quadro 1 – Resultado do leilão 004/2012

Prazo	Metas
2012-2014	60% dos investimentos em aquisição de bens e produtos com tecnologia nacional. (sendo 50% PPB* e 10% tecnologia desenvolvida no país)
2015-2016	65% dos investimentos em aquisição de bens e produtos com tecnologia nacional. (50% PPB* e 15% tecnologia desenvolvida no país)
2017-2022	70% dos investimentos em aquisição de bens e produtos com tecnologia nacional. (50% PPB* e 20% tecnologia desenvolvida no país)

\* PPB – Processo Básico Produtivo.

Fonte: Adaptado de Teleco (2022).

Em setembro de 2014, foi licitada a faixa de frequência de 700MHz por meio do Edital de Leilão nº 2/2014-SOR/SPR/CD-ANATEL. Essa faixa tinha como objetivo complementar a de 2,5GHz para a implantação do 4G, sendo necessária sua liberação, devido à transição da TV analógica para a TV digital. De acordo com a ANATEL, a faixa de 700MHz permitiria a disponibilização de telefonia móvel e internet de banda larga em áreas rurais com um custo operacional menor, uma vez que exigia menos antenas para cobertura territorial mais ampla (maior área de cobertura<sup>40</sup>), tendo como vencedoras as empresas Vivo, Tim, Claro e Algar.

Da mesma maneira que ocorreu com o 3G, houve uma evolução tecnológica do 4G para o 4,5G, também conhecido como 4G Plus, que oferece uma velocidade de quatro a cinco vezes maior do que o 4G convencional. Outra melhoria implementada na rede 4G foi a tecnologia VoLTE (*Voice over LTE*), que permite realizar chamadas pela rede 4G, uma vez que, sem esse recurso, as chamadas pelo celular utilizariam a rede 2G ou 3G. No Brasil, essa tecnologia ainda está sendo implementada pelas operadoras. Para ilustrar, enquanto o 3G permite que de 50 a 100 pessoas compartilhem o sinal, o 4G permite que de 300 a 400 pessoas estejam conectadas ao mesmo tempo<sup>41</sup>.

Outra licitação da tecnologia 4G foi realizada em 2015, por meio do Edital nº 2/2015-SOR/SPR/CD-ANATEL, destinada a leiloar as sobras de frequência nas faixas de 1.800MHz, 1.900MHz e 2.500MHz, divididas em três blocos: A, B e C, respectivamente. Nesse certame, foram arrecadados R\$ 852,6 milhões (em valor histórico), sendo que os lotes A e B tiveram um ágio médio de 16,7%, e a Nextel sagrou-se vencedora do Lote A. A Telefônica/Vivo conquistou sete lotes do Bloco B, com valor de R\$ 180,5 milhões (em valor histórico), e a TPA adquiriu o lote de frequências de celular de 1,8 GHz em Santa Catarina. Quanto aos lotes do Bloco C, foram arrecadados R\$ 89,90 milhões (em valor histórico), com um ágio médio de 99,4%. Assim, foram vendidos 5.479 (25,8%) lotes para 324 empresas, ou seja, cada empresa

<sup>40</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-07/anatel-aprova-edital-para-leilao-de-telefonia-4g>. Acesso em: 01 jul. 2022.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.mobilettime.com.br/artigos/11/09/2019/qual-a-diferenca-na-cobertura-das-rede-3g-4g-e-5g/#:~:text=A%20rede%204G%20%C3%A9%20espectralmente,5G%20em%20at%C3%A9%2095%20GHz>. Acesso em: 12 fev. 2022.

adquiriu em média 17 lotes, totalizando uma média equivalente a 227,5 mil por empresa<sup>42</sup>.

Os compromissos assumidos pelas operadoras são fiscalizados pela ANATEL e, quando não são atendidos, instauram-se processos administrativos, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório. No caso da tecnologia 4G, diversos processos encontram-se em fase de fiscalização e outros foram objeto de celebração de Obrigação de Fazer, em face do não cumprimento das metas<sup>43</sup>, cujas informações são disponibilizadas pela Agência<sup>44</sup>.

A rede 5G, ou quinta geração, vai além da simples evolução incremental da tecnologia. Consiste em um novo paradigma para o setor de telecomunicações, que rompe com a trajetória passada. Além de aumentar a velocidade, proporciona a conexão sem fio para outros equipamentos devido à redução da latência, possibilitando a automação e a Internet das Coisas (IoT). Não se trata apenas do aumento das taxas de transmissão, mas possui um traço distintivo em relação às gerações anteriores (2G, 3G e 4G). Os avanços podem massificar a Internet das Coisas (IoT), o que impacta diversos setores da vida contemporânea, como segurança pública, telemedicina, educação a distância, automação agrícola e industrial, cidades inteligentes, entre outros<sup>45</sup>. Trata-se de tecnologia disruptiva, que pode atingir a marca dos Gigabits/segundo por meio da utilização de padrão denominado NR.

No Brasil, o leilão do 5G foi realizado em novembro de 2021 por intermédio do Edital nº 01/2021-SOR/SPR/CD-ANATEL. Esse leilão representou a maior oferta de espectro da história da ANATEL e teve como objetivo a emissão de Autorizações para Uso de Radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz, com a possibilidade de outorga do Serviço Móvel Pessoal – SMP (Processo SEI nº 53500.066038/2021-11). As diretrizes para a confecção desse edital foram estabelecidas pelo Ministério das Comunicações por meio da Portaria nº 1.924/SEI-MCOM, datada de 29 de janeiro de 2021. Essa portaria também determinou que os recursos provenientes da licitação deveriam ser utilizados para ações específicas<sup>46</sup>:

- a) Compromissos de cobertura de cidades, vilas, áreas urbanas isoladas, aglomerados rurais, rodovias federais e redes de transporte de alta velocidade;
- b) Implantação do Programa Amazônia Integrada e Sustentável - PAIS, que compõe o Programa Norte Conectado;
- c) Implantação de Redes Privativa fixa e móvel (Brasília) da Administração Pública Federal e de propriedade da União<sup>47</sup>;
- d) Medidas para solucionar interferências com as parabólicas.

Para concretizar essas diretrizes, uma parte dos valores arrecadados no leilão deveria ser

---

<sup>42</sup> Dados apurados pela Teleco – Inteligência em Telecomunicações a partir dos resultados do Leilão. Disponível em: [https://www.teleco.com.br/lic\\_sobras.asp](https://www.teleco.com.br/lic_sobras.asp). Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>43</sup> Até 03.09.2023 foram celebrados 35 Obrigações de Fazer com as operadoras.

<sup>44</sup> Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/consulta-a-compromissos>. Acesso em: 02 jul. 2022.

<sup>45</sup> De acordo com a ANATEL, o 5G possui três modos de uso: banda larga móvel avançada; controle de missão crítica, que busca realizar a conexão com latência mínima e altamente confiável e, a massificação da internet das coisas (IoT), com alta cobertura e baixo consumo de bateria. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/5G/tecnologia-5g>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>46</sup> Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw\\_9INcO5M6r5NLHOFzdgOKSnmTSSEoVC9Bs3QK7zDpiWrirUj4vH1uZWFKFdegJbT443UilCfz6l-Dg7r6U\\_cbanlSK\\_I](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO5M6r5NLHOFzdgOKSnmTSSEoVC9Bs3QK7zDpiWrirUj4vH1uZWFKFdegJbT443UilCfz6l-Dg7r6U_cbanlSK_I). Acesso em: 25 jun. 2022.

<sup>47</sup> Entre as diretrizes não existe restrição a nenhum tipo de fornecedor, exceto no que se refere a rede privativa do Governo.

convertida em compromissos e obrigações a serem cumpridos pelas empresas vencedoras do certame. No total, foram licitados 120 lotes, dos quais 45 foram arrematados, com um ágio total equivalente a 211,7% em relação ao valor mínimo estabelecido no edital. Os detalhes do leilão estão apresentados de forma detalhada na Tabela 2.

Tabela 2 – Valores pagos por operadora

<b>Operadora</b>	<b>Valor pago em R\$ milhões</b>
Claro	1.590,00
Winity II	1.194,00
Vivo	929,00
TIM	885,00
Brisanet	168,00
Algar	62,00
Cloud2U	15,00
Copel/Sercomtel	10,00
Neko	6,00
Unifique	3,00
<b>Total</b>	<b>4.861,10</b>

Fonte: Teleco (2022).

O valor aproximado de R\$ 4,9 bilhões (valor histórico) será pago em dinheiro aos cofres públicos e, R\$ 42,3 bilhões foram convertidos em compromissos<sup>48</sup> para serem cumpridos pelas operadoras, totalizando R\$ 47,2 bilhões<sup>49</sup>. Em linhas gerais, as obrigações assumidas no Leilão 5G consistem em disponibilizar a tecnologia às 5.570 sedes municipais brasileiras, de acordo com diversos cronogramas para diversos tamanhos de municípios e localidades que vão até 2030.

Obrigações inovadoras foram inseridas no Edital 5G: a primeira refere-se à incumbência de implementar *backhaul*<sup>50</sup> de fibra óptica em 530 sedes municipais, cujas localidades foram definidas pela ANATEL<sup>51</sup>. A segunda estabeleceu que as vencedoras dos lotes na frequência 26 GHz – Algar Telecom, Claro, Neko, Vivo e TIM deverão investir o equivalente a R\$ 3,5 bilhões, destinados a promover a Conectividade de Escolas Públicas de Educação Básica, com a qualidade e velocidade necessárias para o uso pedagógico das TICs nas atividades educacionais, regulamentadas pela Política de Inovação Educação Conectada, por intermédio da Lei nº 14.180/2021 e do Decreto nº 9.204/2017. Com a finalidade de operacionalizar os procedimentos relativos a tais projetos, foi criada a Entidade Administradora da Conectividade de Escolas – EACE. Todo o programa está sob a supervisão do Grupo de Acompanhamento do

<sup>48</sup> Trata-se de plano de metas e prazos a serem cumpridos pelas operadoras voltadas a expansão da rede de fibra óptica e instalação dos equipamentos necessários à disponibilização da tecnologia 5G. Assim, ao invés de parte do valor ser recolhido aos cofres públicos, as operadoras irão utilizá-lo para ampliação e disponibilidade da banda larga.

<sup>49</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-11/primeiro-leilao-do-5g-movimenta-r-4679-bilhoes>. Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>50</sup> Em termos não técnicos, se trata da parte da rede que faz a ligação entre o backbone e as redes periféricas.

<sup>51</sup> A relação dos municípios encontra-se disponível no site da Agência Reguladora – Painel de Acompanhamento e Controle do 5G. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/5g>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Custeio a Projetos de Conectividade de Escolas – GAPE<sup>52</sup>, constituído por representantes do Ministério da Educação (MEC), do Ministério das Comunicações e das empresas que vencedoras do certame da faixa 26 GHz.

Todas essas obrigações instituídas por meio edital de leilão do 5G derivaram de diretrizes fixadas pelo Ministério das Comunicações (Portaria nº 1.924/SEI-MCOM), que também autorizou, *a prioristicamente*, a criação de Entidade designada para promover a gestão isonômica e não discriminatória dos recursos, conforme previsão contida no art. 3º, § 2º da mencionada Portaria. Consoante, foi exarado o Acórdão nº 63/2021 no Processo nº 53500.004083/2018-79 da ANATEL, que deliberou sobre a criação da Entidade Administradora da Faixa – EAF e do Grupo de Acompanhamento da Implantação das Soluções para os Problemas de Interferência na faixa de que ficará responsável por colocar em prática as contrapartidas previstas para a faixa de 3,5 GHz (GAISPI)<sup>53</sup>.

O GAISPI tem a missão de promover a gestão dos trabalhos a serem implementados pela EAF, cujo primeiro desafio foi fixar as diretrizes necessárias para a limpeza da faixa 3,5GHz. A EAF, braço operacional para efetivar os compromissos derivados do leilão de 5G, contará com orçamento equivalente a R\$ 6,3 bilhões<sup>54</sup>, sendo responsável pela contratação dos fornecedores, equipamentos, prestadores de serviço, como também, irá organizar a logística e operacionalizar limpeza de faixa, mediante a realização de quatro atividades específicas: (i) desocupação da faixa 3,5GHz; (ii) migração da TVRO da banda C para a banda Ku; (iii) implantação de seis infovias do Programa Amazônia Integrada e Sustentável (PAIS) e; (iv) implantação de uma Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal<sup>55</sup>.

Trata-se de ação imprescindível, pois a implementação do 5G nas capitais, depende da liberação da faixa 3,5GHz, o que somente pode ser concluído com a distribuição dos kits para a migração da TVRO à banda Ku, o que foi realizado primeiramente em Brasília. Em que pese o cronograma fixado pelo Edital 5G tenha definido como prazo limite para entrada em operação do 5G em todas as capitais brasileiras até 30.06.2022, essa data acabou postergada. Segundo o Presidente da EAF – Leandro Guerra, a experiência em Brasília, primeira capital e implantar o 5G, possibilitará a avaliação real sobre as dificuldades de limpeza da faixa, como também permitirá avaliar os embaraços para a implementação da nova tecnologia<sup>56</sup>.

A ANATEL estabeleceu a possibilidade de as operadoras iniciarem o cumprimento das obrigações nos municípios onde a legislação se encontre aderente à Lei nº 13.116/2015 (Lei

---

<sup>52</sup> GAPE é um grupo previsto no edital de leilão 5G que irá supervisionar a alocação dos R\$ 3,5 bilhões em recursos. Recentemente (27.07.2022) desenhou-se projeto-piloto contemplando 181 escolas indicadas pelo MEC, com instalação de rede, conexão de banda larga, instalação de rede interna e, se for o caso, instalação de laboratório de informática e rede de energia elétrica. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/gape-aprova-projeto-piloto-para-atendimento-a-181-escolas>. Acesso em: 15 ago. 2022.

<sup>53</sup> GAISPI é um grupo previsto no edital de leilão 5G, composto por representantes da Anatel, do Ministério das Comunicações e por representantes de todas as empresas proponentes vencedoras dos lotes nacionais da faixa de 3,5 GHz, dos radiodifusores, das exploradoras de satélites e das proponentes vencedoras dos lotes regionais da faixa de 3,5 GHz. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/composicao/grupos-de-trabalho/gaispi>. Acesso em 27 jul. 2022.

<sup>54</sup> O conceito da EAF advém da experiência anterior verificada com o Edital nº 2/2014-SOR/SPR/CD-ANATEL, onde a Entidade Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV – EAD executou com sucesso a limpeza da faixa de 700 MHz.

<sup>55</sup> Portaria nº 1.924 – MCOM/2021, do Ministério das Comunicações.

<sup>56</sup> Entrevista realizada no dia 08.05.2022, por meio da plataforma de videochamada Microsoft Teams.

das Antenas)<sup>57</sup>. Essa prerrogativa se deve ao fato de que os municípios têm competência para legislar sobre plano diretor e zoneamento urbano, os quais podem impactar diretamente na instalação da infraestrutura da nova tecnologia. Aliás, Leandro Guerra aduz que a estrutura federativa do país, somada à competência concorrente dos 5.570 municípios, colabora para a grande disparidade legislativa sobre o tema, dificultando a atuação homogênea e padronizada por parte das operadoras. Como corolário, não há uniformidade quanto aos preceitos, prazos, requisitos, exigências etc., que serão requeridos pelo poder público local para a obtenção do licenciamento necessário à instalação da infraestrutura. Por óbvio, a Lei das Antenas representa um benefício às operadoras uma vez que, reduz o custo de ampliação da sua atuação.

#### **4. A retirada do serviço público de cena**

Em 2019, a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997) foi objeto de profunda alteração realizada por meio da Lei nº 13.879/2019, a qual inaugurou o novo marco legal das telecomunicações. Dentre as diversas mudanças, a principal refere-se à substituição da telefonia fixa – eixo central da LGT em 1997 – pela internet, que passa a constituir o novo vértice do setor. O reflexo imediato dessa mutação é o fim do regime jurídico-administrativo da prestação dos serviços de telecomunicações e das concessões da telefonia fixa. Juridicamente, a nova lei promove uma alteração significativa, pois, com o fim dos contratos de concessão de telefonia fixa previsto para 2025, inexistirá um serviço público de telecomunicações<sup>58</sup> conforme previsão na Carta Magna. Note-se que o art. 21, XI, da Constituição Federal<sup>59</sup> já dispunha sobre a possibilidade de a exploração dos serviços de telecomunicações ocorrer por meio de concessão, permissão ou autorização. Esses aspectos essenciais e outras alterações trazidas pela Lei nº 13.879/2019 que tem o potencial de afetar a expansão da infraestrutura de banda larga, serão abordados sequencialmente, seguindo a estrutura jurídica proposta pela norma.

Esse processo foi iniciado por uma mudança efetivada pela Lei nº 14.173/2021, a qual acrescentou o inciso VII ao art. 2º da LGT, dispositivo legal que estabeleceu que é dever do Poder Público “criar condições para ampliação da conectividade e da inclusão digital, priorizando a cobertura de estabelecimentos públicos de ensino”. Portanto, trata-se de uma significativa diretriz de dimensão econômica e social almejada pela norma jurídica, pois objetiva a inclusão digital e a conectividade de jovens em idade escolar que frequentam estabelecimentos públicos, prestigiando as classes sociais que, em regra, não têm acesso à internet<sup>60</sup>. Entretanto, sua implementação reclama a formulação de políticas públicas específicas, concretas e efetivas, sob pena de se configurar em mera prescrição legislativa inócua – lembrando que, até o presente momento, não se tem notícias dos mecanismos e/ou contornos das políticas destinadas à sua concretização.

Outra questão a ser destacada, refere-se à manutenção do termo “usuário” em toda a LGT. É

---

<sup>57</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/compromissos-do-leilao-do-5g>. Acesso em: 15 ago. 2022.

<sup>58</sup> Somente o serviço de STFC (telefonia fixa) era considerado público, sendo que o serviço de telefonia móvel e de internet são serviços de interesse coletivo, prestados sob regime privado.

<sup>59</sup> Art. 21 – Compete à União: XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

<sup>60</sup> Essa referência vai ao encontro das metas traçadas pela ITU, isto é, promover a inclusão digital global até 2030. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Pages/about.aspx>. Acesso em: 22 ago. 2021.

cediço que tal nomenclatura deve ser utilizada em casos de prestação de serviços públicos<sup>61</sup>, nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 13.460/2017, dadas as peculiaridades que essa terminologia engloba, como o regime jurídico de direito público para prestação da atividade, além do robusto plexo de direitos garantidos aos cidadãos por meio dos arts. 4º., 5º. e 6º. da Lei nº 13.460/2017 combinado com o art. 6º. da Lei nº 8.987/95, entre outros. Uma das alterações promovidas pelo arcabouço legal se refere à possibilidade de o contrato de concessão migrar para a categoria de autorização e, portanto, tais atividades passarão a ser prestadas sob o regime privado, na medida em que não se enquadrarão como serviço público. Não obstante, a LGT manteve a referida nomenclatura de maneira inadequada e inapropriada, pois, à luz da literatura jurídica pátria, inexistente serviço público prestado sob o regime privado ou por meio de autorização.

Um elemento adicional faz jus à atenção especial por interferir diretamente na capacidade de ampliação da rede: o uso dos postes de energia elétrica para fixar as redes de alta velocidade. Trata-se de tema recorrente desde a privatização do setor de telecomunicações, pois independentemente de serem cabos de cobre (STFC) ou de fibra óptica destinada à banda larga, a operadora de telecomunicações deverá suportar os custos dos pontos de fixação do cabo. Isso ocorre porque os postes consistem em bem público da União sob a tutela da concessionária de distribuição de energia elétrica (Resolução Conjunta ANEEL/ANATEL/ANP 01/1999), e a utilização será precedida de instrumento contratual fixando as obrigações e os valores cobrados por ponto de fixação. Podem ocorrer situações mais intrincadas, como a inexistência de disponibilidade de ponto(s) no(s) poste(s), especialmente em áreas de grande concentração de usuários, legislação municipal restritiva e o próprio valor cobrado pelo uso de ponto(s) no(s) poste(s), que, do ponto de vista concorrencial, podem se tornar fatores limitantes que dificultam a proliferação de novos entrantes, bem como a ampliação da infraestrutura.

Um ponto que despertou a atenção quando da promulgação da Lei nº 13.879/2019 relaciona-se à possibilidade de fim das concessões no setor de telecomunicações. Explica-se: a LGT trazia expressamente que a outorga de serviços de telecomunicações em regime público poderia ocorrer por meio de concessão e permissão (art. 63, parágrafo único). Ocorre que a Lei nº 13.879/2019 acrescentou o Título III-A à LGT, que cuida especificamente da possibilidade de "adaptação" da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para a forma de autorização. De plano, identifica-se um problema terminológico no tratamento dispensado pela norma com o termo "adaptação", pois, juridicamente, constitui-se em uma nomenclatura utilizada de maneira incorreta, levando à interpretação equivocada de que seria possível converter e/ou adaptar um instituto jurídico de concessão para autorização, como apregoado.

Com efeito! Concessão e autorização consistem em categorias com características distintas, que congregam peculiaridades próprias, inviáveis de serem "adaptadas" sem que haja uma genuína desnaturação do instituto, já que a denominação jurídica (*nomen juris*) não se constitui em mera formalidade linguística. Ao contrário, o vocábulo de ambos os institutos denota a existência de contornos e atributos específicos que os distinguem dos demais, associando elementos especiais. Assim, aos olhos da doutrina vigente, não é possível, ao menos juridicamente, adaptar uma concessão para autorização.

Tradicionalmente, só seria possível expedir *autorização* a particulares destinada ao

---

<sup>61</sup> Serviço Público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetível de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinadas a pessoas indeterminada, qualificadas legislativamente e executada sob regime de direito público (Justen Filho, 2013).

desempenho de atividades enquadradas como serviço público em condições excepcionais ou anômalas, que não é o caso das telecomunicações. A consequência imediata é que não há meta de universalização, ou seja, a obrigação do serviço adequado inserida na Lei nº 8987/1995, que compreende a generalidade, deixa de ser cogente ao autorizatário “adaptado”, pois não se trata de serviço público. A despeito dos esclarecimentos técnico-jurídicos realizados, saliente-se que a alteração trazida pela Lei nº 13.879/2019 acrescentou os arts. 144-A, 144-B e 144-C, regulamentados pela Resolução ANATEL nº 741/2021, que, a partir de sua implementação, podem representar algumas políticas públicas voltadas ao setor de telecomunicações.

De acordo com o art. 144-A, a adaptação do instrumento de concessão para autorização somente será operacionalizada por meio de solicitação expressa da concessionária, desde que preenchidos os requisitos fixados na própria norma:

- a) manutenção da prestação do serviço e compromisso de cessão de capacidade que permita tal manutenção em áreas sem competição adequada;
- b) assumir o compromisso de realizar investimentos conforme diretrizes estabelecidas no art. 144-B, a seguir descrita;
- c) apresentação de garantia assegurando o cumprimento das obrigações antecedentes.

Portanto, não basta a mera demonstração de interesse da concessionária traduzida na solicitação em realizar a “adaptação”, sendo indispensável cumprir os requisitos catalogados no referido artigo, cujo procedimento foi detalhado pela Resolução ANATEL nº 741/2021, devendo observar os arts. 4º a 6º para realização da “adaptação”.

Na sequência, o art. 144-B estabelece as diretrizes que balizarão os investimentos a serem realizados em virtude da pretensa adaptação. Buscando garantir o mínimo de segurança jurídica aos regulados, a regra delineou que o valor econômico será apurado pela Agência, indicando-se a metodologia e os critérios utilizados para o cálculo. O valor do investimento que deverá ser realizado pela empresa será a diferença entre os valores esperados em decorrência da exploração do serviço adaptado ao regime de autorização em cotejo com a cifra esperada sob o regime de concessão, levando-se em consideração, para esse cálculo, os bens reversíveis<sup>62</sup> e os ativos elementares e efetivamente empregados na prestação do serviço concedido que será “adaptado” à autorização (art. 144-B). Na hipótese de os bens reversíveis serem utilizados para prestação de serviços de telecomunicações explorados em regime privado, o reconhecimento destes será proporcional ao seu uso para o serviço concedido (art. 144-C).

A Resolução ANATEL nº 741/2021 pormenorizou referidas questões por meio do art. 16, colacionando rol de projetos prioritários que a concessionária poderá optar, quais sejam: (a) implantação de *backhaul* com fibra óptica em municípios desprovidos dessa tecnologia; (b) implantação de SMP com tecnologia 4G ou superior em localidades que não sejam sede de município e desguarnecidas de rede de acesso móvel em banda larga; (c) implantação de SMP com tecnologia 4G ou superior em rodovias federais cujas redes de acesso móvel em banda larga sejam indisponíveis. Os critérios para aceitação de projetos estão disciplinados nos parágrafos do próprio diploma legal (art. 16), ou seja, somente serão admitidos projetos cujo VPL (Valor Presente Líquido) seja negativo, sendo que 50% (cinquenta por cento) da soma do

---

<sup>62</sup> A ANATEL considera como bens reversíveis aqueles que são empregados pela concessionária e indispensáveis à continuidade da prestação do serviço no regime público, os quais poderão ser revertidos à União ao término dos contratos de concessão. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/infraestrutura/telefonica-fixa/bens-reversiveis>. Acesso em: 13 jul. 2021.

VPL de todos os compromissos de investimentos deverão ser realizados na região Norte e Nordeste. Infere-se que o detalhamento realizado pela ANATEL estabelece a obrigatoriedade de ampliação da rede de fibra óptica em municípios desguarnecidos de banda larga e implantação da tecnologia 4G, prestigiando a telefonia móvel.

Destaque-se que o art. 17 da Resolução ANATEL nº 741/2021 utilizou algumas referências da LGT para balizar o novo desenho a ser implementado em banda larga, como o Plano Geral de Metas de Competição (PGMC), para identificar o mercado de varejo "pouco competitivo" ou "não competitivo" em relação ao Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) e Serviço Móvel Pessoal (SMP), como diretriz para aceitação dos projetos de investimento. No entanto, tendo em vista que os valores econômicos serão conhecidos somente após a manifestação do interesse da concessionária, juntamente com a apresentação dos projetos de investimento, em termos práticos, não é possível estimar e/ou projetar a magnitude das cifras envolvidas nesse processo de adaptação, assim como é inverossímil mensurar os impactos derivados desses investimentos na infraestrutura e quais os empreendimentos que serão concretizados por meio da "adaptação". Ademais, ainda que a Resolução ANATEL nº 741/2021 tenha feito menção expressa à "metodologia de cálculo usualmente adotada pela ANATEL", o conjunto normativo não fez referência expressa ao modelo/método que será empregado.

Não obstante, os recursos econômicos a serem investidos, além de estarem obrigatoriamente expressos no instrumento de "adaptação", que substituirá o contrato de concessão, deverão obedecer às diretrizes traçadas pelo Poder Executivo (art. 144-B, § 2º), priorizando a implantação de infraestrutura de redes de alta capacidade de comunicação de dados em áreas sem competição adequada, com vistas a reduzir desigualdades (art. 144-B, § 3º), assim como estarão orientados à oferta subsidiada de tecnologias assistivas visando a acessibilidade de pessoas com deficiência, tanto em relação às redes de alta capacidade de comunicação de dados quanto aos planos de consumo. Infere-se, pois, que o texto legal é aberto e não especificou as áreas que receberão os investimentos, deixando ao arbítrio da concessionária a apresentação de projetos que priorizem a região Norte e Nordeste, as quais, havendo aprovação da ANATEL, restarão arroladas no Termo Único de Autorização, *nomen iuris* contemplado pela Resolução ANATEL nº 741/2021.

Constata-se que o texto legal buscou a inclusão social de pessoas portadoras de necessidades especiais, tanto em relação à implementação de novas tecnologias como também por meio da disponibilização de planos de consumo e acesso às redes de alta capacidade de comunicação de dados. Assim, se por um lado houve impropriedade jurídica no que se refere ao uso do termo "adaptação" da concessão para autorização, por outro viés identifica-se avanço socioeconômico, especialmente no estabelecimento de obrigações de investimento em áreas sem competição adequada, buscando promover a igualdade material em relação às pessoas portadoras de necessidades especiais, atributos que se enquadram como políticas públicas.

Em função do fim do instituto das concessões no âmbito das telecomunicações, o Poder Público deverá estar atento para que os serviços de telecomunicações prestados sob o regime privado ocorram em áreas que comercialmente sejam menos interessantes ao investimento privado, sob pena de o cidadão restar sem acesso. Em outras palavras, na medida em que não há obrigação de universalidade, é necessário garantir que os serviços de telecomunicações estejam disponíveis em regiões menos atrativas do ponto de vista comercial para o setor privado, a fim de evitar que os cidadãos fiquem sem acesso aos serviços, não haveria obrigação de os serviços estarem disponíveis a todos os cidadãos. Essa situação, em especial, reclama cautela e um olhar atento por parte do Poder Público, com o intuito de monitorar e/ou fomentar que os serviços de telecomunicações, mesmo prestados sob regime privado, estejam à disposição da coletividade, mesmo em localidades em que o retorno do investimento não seja lucrativo.

Ressalte-se que o instituto do serviço público se encontra vinculado à concretização dos

direitos fundamentais e tal conotação decorre da incapacidade de a livre iniciativa prover necessidades vinculadas a esses direitos. No entanto, nem toda atividade ligada à efetivação de um direito fundamental se enquadra como serviço público (Justen Filho, 2013), pois, quando o "sistema econômico privado dispuser de condições para assegurar a satisfação dos direitos fundamentais de todos os integrantes da sociedade", a atividade poderá ser desqualificada como serviço público. Isso já ocorre com os alimentos e os medicamentos no Brasil (Justen Filho, 2013, p. 733-734). Logo, existe a possibilidade teórica do desaparecimento de uma categoria de serviço público sem que isso cause necessariamente prejuízos à sociedade. Isso ocorre porque, mesmo que os serviços de banda larga sejam prestados sob regime privado, eles são classificados como de relevante interesse coletivo, cuja natureza essencial exige uma regulamentação estatal rigorosa.

Essa premissa tem balizado a atuação da ANATEL, que no início de 2021 aprovou um conjunto normativo que permite às operadoras de telefonia fixa que optarem pela "adaptação" à autorização substituir o STFC pelo celular em cidades com baixa competitividade<sup>63</sup>, com a obrigação de investir em fibra óptica e tecnologia 4G. Dessa forma, as linhas residenciais poderão ser substituídas por celulares, desde que a operadora disponibilize plano de serviços com preço equivalente ao básico atual da telefonia fixa.

## Conclusões

De maneira sintética, a ANATEL, tal qual as demais agências reguladoras brasileiras são instituições jovens, surgidas na história recente do país, há pouco mais de 20 anos e ocupam locus peculiar: mais afastado do centro de poder estatal e mais próximos dos agentes atingidos pela dinâmica regulatória. Some-se o fato de que o estágio de maturidade institucional das agências se encontra em processo lapidação e aperfeiçoamento. Inobstante as várias legislações produzidas com a finalidade de impedir inferências de ordem política e/ou econômica, como por exemplo a Lei nº 13.848/2019, que estabeleceu critérios objetivos para indicação e nomeação dos agentes que comporão os Conselhos Diretores das agências reguladoras no Brasil.

A partir de levantamento acerca da qualificação acadêmica de todos os nomeados para o Órgão Colegiado da ANATEL, verifica-se que todos possuem nível superior completo.

Foi possível identificar três momentos distintos na composição do Conselho Diretor da ANATEL: i) o primeiro compreende o período de 1997 a 2005, constituído por engenheiros, não políticos, provindos do Ministério das Comunicações e Sistema Telebrás, os quais, predominantemente, após deixarem a função institucional na Agência, passaram a desempenhar suas atividades laborais em altos cargos de empresas reguladas e/ou constituíram consultorias dirigidas à prestação de serviços de consultoria especializado às empresas reguladas; ii) o segundo período, a partir de 2005 até 2015, foi marcado pela nomeação preponderante de políticos, em especial, oriundos de cargos de livre nomeação – assessores do executivo e legislativo, prevalecendo a formação acadêmica em direito, os quais, após deixarem o cargo na ANATEL, voltaram a desempenhar funções diversas na máquina pública (cargos de livre nomeação); iii) o terceiro, a partir de 2016, as indicações ao Conselho Diretor seguiram outra direção, migrando para não políticos, com primazia de pessoas concursadas do quadro próprio da ANATEL, com formação técnica e expertise no Órgão Regulador.

Os dados analisados conduzem a alguns achados, os quais sugerem a ocorrência do fenômeno

---

<sup>63</sup> Essa possibilidade de substituição da telefonia fixa pelo celular foi autorizada pela ANATEL em mais de 3 mil cidades. Disponível em: <https://tecnoblog.net/noticias/2021/02/05/anatel-libera-troca-de-telefone-fixo-por-celular-em-3-mil-cidades/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

denominado de porta giratória. Em outras palavras, os conselheiros após deixarem as funções institucionais na ANATEL, deslocaram-se profissionalmente, ora para as empresas reguladas em altos cargos ou constituíram consultorias especializadas para prestação de serviços para o setor, merecendo destaque os conselheiros nomeados em 1997, quando todos passaram pela porta giratória na perspectiva econômica. Igualmente se verificou o episódio da porta giratória, sob o viés político no período em que prevaleceram as indicações políticas, cujos nomeados, após se desincumbirem da função na ANATEL retornaram para o exercício de cargos públicos de livre nomeação.

Em que pese o balizamento normativo introduzido, não se pode olvidar que a fronteira legal pode ser tergiversada por meio da captura do regulador, vulnerabilizando a estrutura institucional, ora à mercê dos interesses privados das reguladas, ora sujeita ao clientelismo político, como também aos próprios dilemas derivados do presidencialismo de coalisão.

O fenômeno da porta giratória não pode ser visto fora do contexto em que ele ocorre que é o atraso em que a política pública volta sua atenção à relevância do investimento da banda larga. É notório que o acesso à internet se constitui em fator relevante para o desenvolvimento econômico e social; contudo, no Brasil, somente a partir de 2010 surgem as primeiras manifestações normativas destinadas à ampliação da infraestrutura, ainda de maneira tímida e incipiente, contando basicamente com a disposição e iniciativa das empresas privadas em realizar investimentos para expandir a infraestrutura.

Algumas iniciativas implementadas pela ANATEL, como a Obrigação de Fazer e os Termos de Ajustamento de Condutas – TAC, em substituição às penalidades pecuniárias impostas às operadoras, surgem como coadjuvantes nesse processo. Trata-se de mecanismos já utilizados por outras Agências Reguladoras desde o início deste século, apresentando resultados proveitosos, os quais, de *per se*, mostram-se como instrumentos que efetivamente contribuirão para a expansão da infraestrutura. Seus frutos ainda não foram percebidos, pois, embora tenham sido implantados em 2012 e 2013, somente foram empregados em 2019 e 2020, respectivamente.

Os leilões de radiofrequência representam um avanço no que se refere à ampliação da infraestrutura, uma vez que têm sido moldados de forma a estabelecer compromissos de abrangência aos vencedores do certame. Isso significa que as operadoras são obrigadas a fornecer cobertura em áreas desprovidas de banda larga, deduzindo o custo do encargo de expansão da infraestrutura do valor econômico correspondente à faixa. Por meio dessa medida, busca-se evitar que o serviço seja prestado apenas em municípios mais populosos, promovendo a disseminação da infraestrutura. O edital do 4G (Leilão nº 004/2012/PVCP/SPV), em especial, estipulou, além de obrigações em relação à área de abrangência, a utilização de determinados percentuais de tecnologia nacional. Observa-se, portanto, que essa medida visa valorizar a indústria nacional, no entanto, não existem dados sobre os impactos do desenvolvimento da indústria nacional decorrentes dessa política industrial oblíqua.

Sem embargo, o edital do 5G espelha, pelo menos teoricamente, a promessa de *upgrade* na infraestrutura nacional de banda larga, devido às diversas obrigações estabelecidas pelo edital, que vão além da oferta para todas as sedes de municípios e aproximadamente 1/3 das localidades não sede de município até 2030. Alguns desses encargos são inovadores no país, como a prestação de serviços em rodovias federais pavimentadas, a implantação do Programa Amazônia Integrada e Sustentável – PAIS e a realização de ações voltadas para a Conectividade de Escolas Públicas de Educação Básica. Especificamente em relação à conectividade das escolas públicas, verifica-se a existência de lacunas que podem comprometer o cumprimento dessa obrigação, uma vez que não existem diretrizes para orientar a alocação de recursos, assim como questões relevantes não foram definidas, como a velocidade mínima de conexão disponibilizada, prazo para implantação dos projetos, tamanho das escolas e região a ser atendida, entre outras.

Dessa feita, diante das obrigações estabelecidas nos editais de leilão, especialmente do 5G, espera-se um grande avanço na infraestrutura de banda larga. No entanto, não se pode esquecer que em outros certames de radiofrequência algumas obrigações ainda estão pendentes de cumprimento pelas operadoras. A título de ilustração, o leilão do 5G estabeleceu que até 30 de junho de 2022 as operadoras deveriam ativar a rede 5G nas capitais; no entanto, esse prazo foi prorrogado, passando para 30 de setembro de 2022.

Em relação às alterações normativas produzidas na LGT por meio da Lei nº 13.879/2019, sucedeu fato inusitado: a recente legislação promoveu o fim do serviço público de telecomunicações, o qual tem assento constitucional no art. 21, XI da Carta Magna. No entanto, a partir de 2025, com o término dos contratos de concessão não existirá concessionária de telecomunicações no Brasil, tão somente "autorizatórias", graças à previsão legal permitindo a "adaptação" de concessionária para "autorizatória". Ou seja, a despeito da Lei nº 13.879/2019 não prever expressamente a extinção desse serviço público, a repercussão direta é seu desaparecimento da esfera jurídico-constitucional, em clara demonstração de inconstitucionalidade, pois se trata de hipótese passível de modificação somente por meio de Emenda Constitucional.

Afora as questões jurídicas ora declinadas, considerando que somente o Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) é classificado como serviço público de telecomunicações, somado ao fato de que no Brasil a telefonia móvel avançou de maneira acentuada, em avaliação *ex ante*, verifica-se que eventuais prejuízos à coletividade podem surgir devido ao fato de o serviço de telefonia móvel e a tecnologia 5G serem prestados em regime privado, o que resulta na falta de obrigatoriedade de universalização do serviço. Dessa forma, com exceção das metas e objetivos estabelecidos nos compromissos de abrangência celebrados com as operadoras, a disponibilidade será determinada por parâmetros de mercado escolhidos pelas próprias empresas. Além disso, não se observa a exigência legal de modicidade tarifária, que é um princípio norteador do serviço público.

A possibilidade de conversão do contrato de concessão para autorização, assim como nos leilões de radiofrequência, também estabelece obrigações, algumas das quais são idênticas às previstas no leilão 5G. Isso inclui a implantação de *backhaul* de fibra óptica em municípios sem essa tecnologia e a disponibilização do 4G em rodovias federais e municípios sem acesso à banda larga. Outras obrigações foram previstas na Lei nº 13.879/2019, como a adoção de tecnologias assistivas, visando à inclusão social de pessoas com necessidades especiais, inclusive em termos de disponibilização de planos de consumo acessíveis. Trata-se, portanto, de uma inovação legislativa atípica para o setor de telecomunicações brasileiro, que por muito tempo ignorou a realidade do país, optando por uma regulação baseada em diretrizes setoriais importadas de países de capitalismo avançado, sem considerar as peculiaridades socioeconômicas do Brasil.

No entanto, é responsabilidade do Poder Público estar atento à disponibilidade dos serviços prestados sob o regime privado em áreas consideradas menos atrativas para o investimento da iniciativa privada. Por isso, é indispensável estabelecer mecanismos efetivos de fiscalização, acompanhamento e controle dos investimentos a serem realizados pelas empresas "adaptadas", bem como pelas vencedoras dos leilões de radiofrequência, principalmente no Brasil, onde não há cultura de avaliação de políticas públicas, o que pode ampliar ou reforçar as fragilidades do setor.

Em suma, em vez de impulsionar a expansão da banda larga em áreas atualmente sem acesso, existe o risco de que os investimentos realizados pelas operadoras se concentrem em locais com maior retorno econômico, prejudicando ou reforçando as disparidades já existentes. Portanto, a gestão efetiva da alocação desses recursos, assim como o monitoramento dos resultados projetados, é uma medida importante para garantir o crescimento da infraestrutura de banda larga no Brasil, crucial para o desenvolvimento socioeconômico e capaz de modificar

o cenário dos últimos 20 anos, no qual o país não melhorou sua posição no ranking da ITU em relação ao IDI, apesar de estar entre as dez maiores economias do mundo.

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, (31), pp.1–25. <http://bit.ly/1nbhSY>. Acesso em: 23 set. 2020
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- AZUMENDI, Sebastian López. **Análise das tendências de configuração das diretorias durante os últimos vinte anos de reformas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura – CERI, 2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **Agências reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática**. Revista de Direito Administrativo, São Paulo, n. 229, p. 285-311, jul./set. 2002.
- BEARD, T. Randolph; FORD, George S.; STERN, Michael. Private Solutions to Broadband Adoption: An Economic Analysis. **Federal Communications Law Journal**, v. 69, n. 1, p. 1-23, 2017. Disponível em: <http://www.fclj.org/wp-content/uploads/2017/04/69.1.1-T.-Randolph-Beard-et-al.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira *et al.* **Políticas de comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma**. 2. ed. Aracaju, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 1988.
- BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília, 1995.
- BRASIL. **Lei nº 12.431 de 24 de junho de 2011**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12431.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12431.htm). Acesso em: 12 jun. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 9.612 de 17 de dezembro de 2018**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9612.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9612.htm). Acesso em: 15 jun. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000.
- CARBAJALES, Mariano. **El Estado regulador: hacia un nuevo modelo de Estado**. Buenos Aires: Depalma, 2006.
- CARVALHO, Cristiano Martins de. **Agências reguladoras**, 2001. Disponível em: <http://www.jusnavegandi.com.br>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- CAVALCANTE, Sávio. **Estado, capital estrangeiro e burguesia interna no setor de telecomunicações nos governos FHC e Lula**. In: BOITO, Armando; GALVÃO, Andreia (org.) política e classes sociais no Brasil dos anos 2000, São Paulo: Alameda, 2012.
- CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato; DANTAS, Eric Gil; Cavalieri, Marco. FRANZ, Paulo. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 52(5):776-796, set. - out. 2018.
- CODATO, Adriano, Eric Gil Dantas, Renato Perissinotto, Marco Cavalieri. **La Connexion Financière: Le porte tournante de la Banque centrale du Brésil**. Presses de Sciences Po. Gouvernement et action publique. Vol. 8/número 1. Janvier/mars, 2019. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2019-1-page-137.htm>. Acesso em: 15 jun. 2022.
- CORNAGGIA, Jess; CORNAGGIA, Kiberly J.; Xia, Han. (2016). Revolving doors on Wall Street. **Journal of Financial Economics**, 120 (2), 400–419. Disponível em:

<http://doi.org/10.1016/j.jfineco.2016.01.007>. Acesso em: 15 jun. 2022.

DALMAZO, Renato. **As mediações cruciais das mudanças político-institucionais nas telecomunicações do Brasil**. Tese (Doutorado). Campinas, Instituto de Economia, Unicamp, 1999.

FIANI, Ronaldo. Afinal, a quais interesses serve a regulação? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 81-105, jul./dez. 2004.

FIGUEIREDO, Argelina C; LIMONGI, Fernando, **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, Luciano Charlita de *et al.* **Towards the massification of broadband internet access in Brazil: an application of alternative dispute resolution settlement of administrative proceedings**, abr. 2016. Disponível em: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/70684/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

GAWAS, Anju Uttam. An overview on evolution of mobile wireless communication networks: 1G-6G. **International Journal on Recent and Innovation Trends in Computing and Communication**, v. 3, n. 5, p. 3130-3133, 2015.

HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. **Difusão e adaptação do modelo de agência reguladora no Brasil**. Revista de Administração Pública FGV. Rio de Janeiro 53(6):1116-1137, nov.- dez. 2019.

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 jan. 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. A framework for resolving the regulatory problem, in Levy, Brian e Pablo T. Spiller (eds), **Regulations, Institutions and Commitment**, Cambridge University Press, 1996, doi:10.1017/CBO9781139174589.004.

LIRA, Marília Gabriela de A. M. P. **Teoria da Captura no Brasil**. Revista Eletrônica da Estácio Recife, Recife, v. 1, nº1, jan. 2015

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, BA, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 19 jan. 2021

MELO, Marcus. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In F. Abrucio, & M. R. Loureiro (Orgs.), **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. São Paulo, SP: Annablume, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MODESTO, Paulo. Agencias Executivas. **A organização administrativa entre o casuísmo e a padronização**. 06/07/2001. Disponível em: <https://direitopublico.com.br/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MOREIRA, Vital. **Estudos de Regulação Pública**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

NILES, Mark C. **On the Hijacking of Agencies (and Airplanes)**: The Federal Aviation Administration, "Agency Capture," and Airline Security. *American University Journal of Gender Social Policy and Law*, v. 10, n. 2, p. 381-442, 2002.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vitor. Agência Reguladora no Brasil. **Observatório Universitário**, Documento de Trabalho n. 65, jan. 2007. Disponível em: <http://www.observatoriouniversitario.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2020.

PINTO JR, H. Q.; FIANI, R.. **Regulação Econômica**. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (org). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*, 2.ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

POSSAS, M. L.; PONDE J. L.; FAGUNDES, J. **Regulação da concorrência nos setores de infraestrutura no Brasil**: elementos para um quadro conceitual. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.asegergs.org.br>. Acesso em: 06 set. 2020.

OLIVERA, J. C.; PEREZ FILHO, A.; WOOD, S. Q. **Agências Reguladoras e o fenômeno da captura**. Pensar, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 195-209, jan./jun. 2012

PINHEIRO, A.C., SADDI, J. **Direito, economia e mercados**. Elsevier, Rio de Janeiro, 2005.

POLLITT, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., & Talbot, C. Agency Fever: Analysis of an International Fashion. **Journal of Comparative Policy Analysis**, 3(3), 271-290, 2001.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (org). **Regulação e Agências Reguladoras**: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009.

SALGADO, Lucia Helena. **Agências regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

SANTOS, Wanderley G dos. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SHIMA, Walter Tadahi. **The Next Generation Network**: The consequences of technological and economic changes for media and communications in Brazil, 2015. LSE Electronic Working Paper #24 – London School of Economics and Political Science, 2013. Disponível em: [www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/working-paper-series/EWP24.pdf](http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/working-paper-series/EWP24.pdf). Acesso em: 19 jan. 2021

SOUSA NETO, Rafael Robinson de. **Princípios Constitucionais Econômicos e o caso “Uber”**. 2017. 48f. Monografia (Bacharel em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

STEIN, Yuval. Edge Computing and Network Slicing Will Make 5G Gamer-Friendly. **The Fast Mode**, 2019. Disponível em: <https://www.thefastmode.com/expert-opinion/15701-edge-computing-and-network-slicing-will-make-5g-gamer-friendly>. Acesso em: 11 fev. 2022.

STIGLER, George J. **The Theory of Economic Regulation**. Chicago Studies in Political Economy. Chicago, The University of Chicago Press., 1988

SUNDFELD, Carlos Ari. **Introdução às agências reguladoras**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2000.

TELECO. 4G: **Frequências e licitações**. Publicado em 19/07/2016. Disponível em: [https://www.teleco.com.br/4g\\_brasil\\_lic.asp](https://www.teleco.com.br/4g_brasil_lic.asp). Acesso em: 12 dez. 2023.

UOL. Censo 2022: **Mulheres são 51,5% da população**, diz IBGE. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/10/proporcao-de-mulheres-na-populacao-cresce-e-chega-a-515-mostra-censo.shtml>. Acesso em 12 dez. 2023.

VIEIRA, Alexandre Sérgio Alves. **Agências reguladoras independentes?**: especialização e captura nas trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

VISCUSI, W.; VERNON, J.; HARRINGTON, J. **Economics of Regulation and Antitrust**. Cambridge, Mass.: Heath and Company, 2ª ed., 1992.

**A liga do sistema: as firmas de consultoria na privatização das telecomunicações brasileiras**

**La aleación del sistema: firmas consultoras en la privatización de las telecomunicaciones brasileñas**

**The system alloy: consulting firms in the privatization of Brazilian telecommunications**

**Rodrigo Garcia Braz**

Doutor e mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB), com atuação nas linhas de pesquisa: economia política da comunicação e políticas de comunicação. E-mail: [rodrigo.gv.braz@gmail.com](mailto:rodrigo.gv.braz@gmail.com)

**Murilo César Ramos**

Professor Emérito da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), fundador e pesquisador sênior do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias de Comunicações (CCOM) e do Laboratório de Políticas de Comunicação (LAPCOM), na mesma universidade. E-mail: [murilo.c.o.ramos@gmail.com](mailto:murilo.c.o.ramos@gmail.com)

**Submetido em:** 13 set. 2023

**Aprovado em:** 21 jan. 2024



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

## Resumo

Este artigo apresenta uma análise da atuação das firmas de consultoria na privatização do Sistema Telebrás. A partir de um breve recorrido sobre o papel que estas empresas assumiram no capitalismo, o estudo explora o trabalho delas na definição da estratégia de atração de investidores, no desenho do órgão regulador, na formulação do modelo de concorrência, do Plano de Outorgas, e das metas de universalização. A dinâmica típica da atuação das consultorias permitiu que elas se tornassem o elo, ou a liga, entre os interesses do governo brasileiro e dos investidores estrangeiros, para arregimentar um modelo neoliberal para o setor.

**Palavras-chaves:** Telecomunicações; Brasil; Privatização; Consultorias.

## Resumen

Este artículo presenta un análisis de la actuación de las empresas consultoras en la privatización del Sistema Telebrás. A partir de una breve revisión del papel que jugaron estas empresas en el capitalismo, el estudio explora su trabajo en la definición de la estrategia de atracción de inversionistas, el diseño del ente regulador, la formulación del modelo de competencia, el Plan de Concesiones y las metas de universalización. La dinámica típica del trabajo de consultoría les permitió convertirse en el enlace, o aleación, entre los intereses del gobierno brasileño y los inversionistas extranjeros, para conseguir un modelo neoliberal para el sector.

**Palabras llaves:** Telecomunicaciones; Brasil; Privatización; Consultoría.

## Abstract

This article presents an analysis of the performance of consulting firms in the privatization of the Telebrás System. Based on a brief review of the role these companies played in capitalism, the study explores their work in defining the strategy for attracting investors, designing the regulatory body, formulating the competition model, the Grant Plan, and of universalization goals. The typical dynamics of the consultancy work allowed them to become the link, or the alloy, between the interests of the Brazilian government and foreign investors, to build a neoliberal model for the sector.

**Keywords:** Telecommunications; Brazil; Privatization; Consulting.

## Introdução

As políticas neoliberais começaram a ser implementadas com maior rigor no Brasil a partir de 1992 com a eleição de Fernando Collor de Melo e atingiram seu ápice durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Durante gestão deste, foram privatizadas diversas empresas de setores estratégicos do país, como mineração, energia, telecomunicações, petroquímico, gás, transportes e bancário. Em 1997, o então presidente sancionou a Lei nº 9.491, que estabelecia as diretrizes para o Programa Nacional de Desestatização (PND). De acordo com a legislação, cabia ao PND “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”; além de “permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada” e “contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito” (Brasil, 1997, s/p).

Entre os anos 1980 e 2000, o número de empresas estatais no país passou de 213 para 103, ou seja, 110 companhias públicas foram vendidas nestes 20 anos, sendo que 53% da renda arrecada com as privatizações vieram de países estrangeiros, segundo dados do Ministério do Planejamento. De modo geral, a justificativa dos governos era de que o Brasil precisava ser modernizado para se inserir na dinâmica do mercado globalizado.

O plano do governo de FHC, intitulado “Mãos à Obra Brasil”, deixava expressa a intenção de reformar também a estrutura institucional das telecomunicações, de modo a estimular a participação de capitais privados no seu desenvolvimento, mas assumia o compromisso de não desnacionalizar o setor. Contudo, já em fevereiro de 1995, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda a Constituição (PEC), alterando o inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal. Com a mudança, ficou permitida a exploração dos serviços de telefonia por empresas privadas por meio de concessão, permissão ou autorização. A PEC foi aprovada no Congresso Nacional menos de oito meses após a posse do novo presidente, fato este que culminaria com a total privatização do setor em 1997.

Uma das primeiras ações foi a assinatura de um Termo de Cooperação firmado entre o Ministério das Comunicações (Minicom) e a União Internacional de Telecomunicações (UIT), visando “a obtenção de apoio técnico e metodológico com vistas à modernização do setor de telecomunicações”. Não houve processo de licitação pois, segundo a interpretação do Minicom, não era necessário pois se tratava de contratação de serviços técnicos com profissionais e empresas especializadas (Lima, 1998). Entre as previsões do Termo de Cooperação estava a contratação de empresas de consultoria que assumiriam as seguintes funções: 1) desenvolvimento do modelo econômico de sustentação à proposta de reforma estrutural do setor; 2) análise do impacto potencial das disposições da nova lei de telecomunicações sobre a oferta e a demanda, utilizando o modelo econômico citado; 3) análise das alternativas possíveis para a adequação do sistema Telebrás ao novo contexto econômico-institucional; e 4) dar cabo à privatização de empresas estatais na área de telecomunicações.

A contratação de firmas de consultoria tornou-se um recomendação da UIT aos países em desenvolvimento que haviam assumido o compromisso de privatizar as telecomunicações. A participação das consultorias era uma forma de garantir que os compromissos assumidos pelos governos nacionais junto aos organismos internacionais seriam cumpridos. Diante deste local privilegiado ocupado por essas empresas, elas poderiam, ainda, atrair investidores estrangeiros qualificados, e ser a interface de mediação e a liga entre as diretrizes dos organismos internacionais, as necessidades e interesses do capital estrangeiro, e as reivindicações do governo brasileiro.

Este artigo apresenta uma breve análise do papel das firmas multinacionais de consultoria na privatização das telecomunicações brasileiras em 1997, a partir do exame dos seguintes pontos: a estratégia dessas empresas para atrair investidores; o desenho do órgão regulador e das funções que este assumiu; o modelo de concorrência e do Plano Geral de Outorgas estabelecidos; bem como do Plano Geral de Metas de Universalização. O estudo mostra que, diante dos "ofícios" que as empresas de consultoria assumiram ao longo da história do capitalismo, na venda do sistema Telebrás elas cumpriram o objetivo de articular os interesses dos diversos atores envolvidos para arregimentar um modelo em acordo com os ideais neoliberais hegemônicos, sobretudo àqueles ligados aos grandes blocos do capital internacional.

### **Consultorias & Capitalismo: breve histórico**

Desde quando surgiram, entre os séculos XIX e XX, as firmas de consultoria vem galgando espaços de maior relevância dentro das engrenagens do sistema capitalista. Na passagem do período concorrencial ao monopolista, elas atuaram junto às grandes indústrias com o intuito de implementar métodos de reengenharia de produção, de modo a garantir e ampliar a subsunção real do trabalho<sup>1</sup>. Além disso, as firmas de consultoria e auditoria desenvolviam estudos para auxiliar as empresas a ampliar os lucros e realizavam avaliações financeiras de empresas para os bancos.

A partir de 1940, no contexto da II Guerra Mundial, elas passaram a atuar no setor público, sobretudo reorganizando as forças militares e participando do desenvolvimento novas tecnologias. Com o papel desempenhado durante o conflito, elas ganharam visibilidade e tiveram seus contratos ampliados no setor público, bem como em grandes empresas e instituições, como as do magnata John Davison Rockefeller. No pós-guerra, as firmas de consultoria diversificaram suas formas de atuação, sobretudo após o desenvolvimento do microcomputador e da telemática, setor de atuação hoje fundamental para estas empresas. Neste período, elas ampliaram ainda seus negócios no exterior, sobretudo durante ajuda estadunidense à recuperação da Europa no âmbito do Plano Marshall.

Com a crise de superprodução no final dos anos 1960, as firmas consultoras atuaram no processo de reestruturação capitalista, aperfeiçoando e implantando modelos de produção e organizacionais flexíveis; realizando auditorias nas grandes empresas com o intuito de ampliar os lucros e permitir sua valorização no mercado de capitais; avaliando e participando das negociações no âmbito do mercado financeiro e adaptando o setor produtivo para atuar na lógica do capital portador de juros; auxiliando no uso das tecnologias da informação no comércio e na segmentação dos produtos e mercados; atuando nas reformas dos Estados e privatizações; e divulgando e implementando as ideais neoliberais, inclusive por meio de financiamento de campanhas.

A instabilidade cambial e a subordinação do capital produtivo ao capital financeiro são elementos estruturantes do momento econômico pós 1970. Neste sentido, as firmas multinacionais de consultoria basearam suas estratégias na busca por soluções tecnológicas avançadas que dessem subsídio às grandes empresas e aos grandes investidores no acompanhamento do mercado financeiro e no controle das próprias atividades econômicas. A

---

<sup>1</sup> "A subsunção real do trabalho significa que o trabalhador perdeu a sua autonomia e o controle que tinha sobre o processo de produção, cuja estrutura e ritmo passam a ser ditados pela máquina. Esta condensa o conhecimento que o capital extraiu do trabalhador artesanal no período da manufatura e desenvolveu, com o apoio das ciências. Assim, é a máquina que passa a usar o trabalhador - e não mais o contrário - e o capitalismo pode expandir-se, revolucionando o modo de produção" (Bolaño, 2002, p. 2).

desregulamentação das finanças, a descompartimentalização e a desintermediação bancária deram uma grande profundidade ao sistema financeiro e ampliaram o número e os tipos de transação, bem como permitiram que inúmeros atores econômicos passassem a atuar nele. As firmas de consultoria passaram então a entrar, também, neste setor, avaliando e “aconselhando” os grupos e instituições financeiras no acompanhamento e na execução das transações econômicas e nos processos de fusão e aquisição. A subordinação do setor produtivo à lógica do capital financeiro lançou as firmas de estratégia e gerenciamento no seio do mercado financeiro, obrigando-as a entender, acompanhar e emitir pareceres na efetivação das transações com o intuito de “criar valor” aos papéis e produtos das empresas que fazem parte de um determinado grupo econômico.

No setor público, a chegada de governos conservadores ao poder estreitou a relação entre Estado e consultores, contratando-os para trabalhar na gestão administrativa e na realização de estudos de “eficiência” e “modernização”, que em geral culminavam com o “enxugamento” ou a total privatização de empresas e serviços públicos, como foi o caso das telecomunicações brasileiras.

### **A garantia: as consultorias na privatização das telecomunicações brasileiras**

O Termo de Cooperação firmando entre o Brasil e a UIT previa o pagamento de US\$ 5.106,250 a esta para que prestasse ao Minicom “apoio técnico e metodológico, com vistas à realização dos estudos necessários à modernização do Setor de Telecomunicações”. À UIT coube selecionar e contratar empresas de consultoria em acordo com “as normas e procedimentos administrativos e financeiros internacionais pertinentes, mediante prévia consulta ao Ministério e à ABC”. A entidade também tinha o papel de participar do acompanhamento e da avaliação dos trabalhos executados. Para prestar esse trabalho, foi pago ao organismo internacional uma taxa administrativa no valor de 7,5% do total do contrato, ou seja, US\$ 356,250, já inclusos no valor final do termo.

Ao Minicom cabia dar o aval final aos consultores propostos pela UIT, elaborar e definir os planos de trabalho, além de prover as adequadas instalações para as equipes atuarem. O Ministério foi encarregado ainda de elaborar um documento de Projeto e Planos de Trabalho a serem assinados também pelo governo brasileiro e pela instituição internacional. Nesses documentos o Ministério descreveu as tarefas a serem realizadas e o cronograma de atividades. Entre os produtos previstos para serem desenvolvidos pelas firmas de consultoria estavam o modelo econômico que sustentasse o projeto da nova lei geral de telecomunicações; o projeto de lei que atendesse ao então recém aprovado inciso XI do artigo 21 da Constituição Federal; o regulamento da lei; o modelo de interconexão; o desenho e a implantação do órgão regulador; a preparação do Sistema Telebrás para atuar em um ambiente de competição, o que incluía a definição do futuro desejado para o Sistema, a avaliação da viabilidade econômica financeira e técnica de novas áreas de concessão; e o cronograma e a estratégia para introduzir a competição na prestação dos serviços<sup>2</sup>.

Cerca de cinco meses após o encaminhamento do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, o Ministério das Comunicações estendeu o Termo de Cooperação com a UIT para que as consultorias continuassem trabalhando no processo de implementação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Mais um vez, a seleção foi feita por intermédio da UIT entre junho e julho do mesmo ano. Os contratos tinham como base o desenvolvimento dos serviços adicionais necessários. Os gastos com consultoria aumentaram para cerca de 16,6 milhões de dólares, ou seja, foram triplicados.

---

<sup>2</sup> Documento de Projeto Anexo ao UIT N. 9-BRA/95/05.

## **Atraindo investidores “estratégicos”**

A partir de maio de 1996, dentro da ampliação do Termo da Cooperação com a UIT, as firmas de consultoria KIEinwort Benson e Lehman Brothers foram contratadas para assessorar o governo na interação com o mercado de capitais e realizar a coordenação da estratégia de comunicação com os investidores. As duas eram, na verdade, bancos de investimentos, o primeiro sediado em Londres e o segundo, na época, em Nova Iorque.

No contexto do processo de privatização, a estratégia de mundialização das telecomunicações a partir da abertura total aos investidores internacionais obteve o sucesso esperado pelo governo. Analisando o processo de venda, verificou-se uma forte presença de investidores internacionais e empresas estrangeiras de telecomunicações, grande parte destas membros da UIT, como por exemplo, a Telefónica de Espanha, Portugal Telecom, Bell South, MCI (WorldCom), Motorola, NTT, Telia, TCI e outras.

Antes da venda, as duas consultoras financeiras realizaram um mapeamento de possíveis multinacionais do setor capazes de participar da compra do Sistema Telebrás. A partir das perspectivas, concluiu-se que cerca de nove Parceiros Estratégicos em Potencial (PEP) teriam muito interesse em investir no Brasil e cerca de 10 teriam interesse moderado, sendo que haveria oito da primeira categoria e oito da segunda que seriam capazes de investir mais de US\$ 1 bilhão.

As previsões e a estratégia de comunicação das consultoras financeiras com os investidores estrangeiros tiveram um sucesso parcial. No que diz respeito à telefonia fixa, estavam previstas a participação de 15 operadoras internacionais, mas apenas cinco demonstraram interesse. Por outro lado, a Bell South e a MCI não estavam listadas, mas participaram do leilão, assim como os grupos financeiros Iberdrola e Bilbao Vizcaya. Entre os 17 grupos nacionais previstos, apenas oito demonstraram interesse. A Sul América Seguros, Inepar, Aliança Bahia, Solpart e Fundos de Pensão, embora não estivessem previstos, tentaram participar dos negócios. Na telefonia móvel (Banda B)<sup>3</sup>, das 10 empresas internacionais que estariam interessadas, apenas cinco participaram do certame e houve uma substancial participação de empresas que não apareciam na lista das consultoras, como Telefónica, TIW, Itochu, NTT, Southwestern Bell, British Telecom e Splice. Dos 17 grupos nacionais previstos, cinco participaram do leilão. Não se esperava a participação de grupos como Cowan, Telepart Participações, Telesim e Vectra Empreendimentos.

## **O desenho da Anatel**

A proposta de estruturação da Anatel foi elaborada por duas firmas de consultoria. À McKinsey coube, pensar, de modo geral, as características gerais do órgão regulador e, a partir disso, elaborar um modelo organizacional, definindo o organograma, os principais processos internos, e a alocação de perfis e habilidades de recursos humanos por superintendências e departamentos. O escritório brasileiro Sundfeld Advogados assumiu o papel de assessorar e elaborar o projeto de lei geral de telecomunicações com base no modelo definido pelo governo e pelas firmas multinacionais de consultoria. A atividade incluía definição da atuação jurídica da Anatel, as atribuições e organização básica, e os mecanismos de atuação a ela atribuídos.

Na primeira fase dos trabalhos, a McKinsey ressaltou a necessidade de acompanhar as tendências internacionais por meio da criação de um órgão regulador independente, com

---

<sup>3</sup> Quando foi realizada a venda da Banda A as firmas de consultoria ainda não estavam contratadas.

autonomia financeira e alto nível de capacidade técnica para definir regras para o setor. Na perspectiva da consultora, a autonomia da autoridade reguladora era essencial para atrair e dar segurança econômica aos investidores.

A partir de uma interpretação dada ao artigo 21, inciso XI, da Constituição Federal, o Escritório Sundfeld Advogados levantou possíveis modelos de órgão regulador e aventou duas opções: um órgão hierarquicamente submisso ao Minicom ou uma entidade autônoma. Uma vez que esta segunda opção seria a mais atrativa para os grandes capitais, avaliou-se a possibilidade do órgão ser uma entidade da administração pública indireta em acordo com os modelos tradicionais (pessoa governamental pública, autarquia, fundação governamental pública, ou pessoa governamental privada), um órgão regulador com o apoio de um ente de suporte (por exemplo, um Conselho Deliberativo vinculado a um órgão da Administração Pública Direta) ou uma agência reguladora independente. Esta última foi a opção recomendada. Observe-se que, entre as possibilidades, a agência reguladora independente aparece como instrumento diferente de autarquia, o que já mostra o caráter inovador da proposta. “Tem-se a opção de instituir um ser de um gênero novo, sem compromissos assumidos com a velha distinção entre pessoas de natureza pública e pessoas de natureza privada” (Ministério das Comunicações, 1997d, p. 26). Na verdade, a proposta do escritório pretendia inovar implementando uma agência de caráter fiducial que se denominaria *Ofício Brasil de Telecomunicações*. Assim, o órgão teria total independência, inclusive para estabelecer um sistema próprio de controle interno e disciplinar os procedimentos para a seleção dos parceiros contratuais em regulamento próprio, desvinculando-se da lei de licitações.

A proposta de criação do *Ofício* foi abandonada por receio do governo em sustentar a novidade, que poderia gerar questionamento quanto à constitucionalidade e, conseqüentemente, atrasar o processo. Definiu-se então que o órgão regulador seria uma autarquia especial. Embora tenham alterado a estratégia, a leitura do Projeto de Lei de criação do *Ofício Brasil* apresenta similitudes com o texto consolidado na LGT.

Desse modo, a nova lei disciplinou a criação da Anatel como entidade da Administração Pública Indireta, submetida a regime autárquico especial, com função de órgão regulador das telecomunicações (art. 8º). Embora vinculada ao Minicom, foram garantidas a independência administrativa, a ausência de subordinação hierárquica, a estabilidade dos seus dirigentes e a autonomia financeira da nova agência. Segundo Di Pietro (2011), no ordenamento jurídico brasileiro a autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, submetida a praticamente as mesmas prerrogativas e disciplinamentos da Administração Direta, mas com poder de autoadministração, dentro dos limites estabelecidos pela lei, caracterizando-se uma pessoa pública administrativa.

Para Bandeira de Mello (2009), as chamadas agências reguladoras surgiram como “autarquias sob regime especial” na Reforma Administrativa do governo FHC, não existindo na legislação brasileira dispositivo que defina genericamente o caráter de tal regime, de modo que se deve avaliar, em cada caso, o que a diferencia. De modo geral, a ideia é que elas desfrutam de maior independência do que as demais. Contudo, na análise do autor, o único aspecto que as diferenciam na legislação é que a nomeação pelo presidente da República está condicionada à aprovação do Senado Federal. Assim, não há novidade pois elas são autarquias com funções reguladoras já existentes no regulamento, modificando-se apenas o termo de nomeação. “Apareceu ao ensejo da tal ‘Reforma Administrativa’, provavelmente para dar sabor de novidade ao que é muito antigo, atribuindo-lhe, ademais, o suposto prestígio de ostentar uma terminologia norte-americana (‘agência’)” (Bandeira de Mello, 2009, p. 157). Nos termos do autor, independência ou autonomia administrativa e financeira são aspectos inerentes a qualquer autarquia, podendo, em certa medida, haver uma variação na intensidade destas características.

Di Pietro (2011) destaca que é a capacidade de autoadministração que diferencia a autarquia das pessoas jurídicas políticas (União, Estado e Municípios), pois estas têm a capacidade de criar o próprio direito nos termos constitucionais, o que não é permitido aos entes autárquicos. Sendo assim, não se deve especificar a autarquia pela autonomia, uma vez que aquela não cria o próprio direito, mas somente pode atuar em matérias específicas estabelecidas pela pessoa política pública que a criou. Daí decorre uma questão relevante levantada por Bandeira de Mello (2009), que é a de saber os limites da capacidade de regulação das agências. Na análise do jurista, cabe às agências basear a atuação nos aspectos estritamente técnicos e expedindo normas sob tutela do poder concedente. Afora isto, elas ferem o princípio constitucional da legalidade. As determinações das agências não podem se contrapor a qualquer lei ou fundamento legal do ordenamento jurídico do país.

Em contraposição, um dos redatores da LGT, Carlos Ari Sundfeld afirma que “à diferença de muitas leis editadas em outros países, a lei brasileira não se ocupou de estabelecer ela própria uma classificação dos serviços de telecomunicações. Essa tarefa foi delegada às autoridades administrativas de regulação” (Sundfeld, 2006, p. 5). Isto significa que, na perspectiva de Di Pietro (2011), a Anatel assumiu um papel que não cabe às autarquias, o de criar o direito. Trata-se de um mecanismo adotado para aproximar o regime jurídico da Anatel ao papel que a *Federal Communications Commission* – FCC assumiu na administração pública estadunidense.

A elaboração da LGT foi, portanto, marcada por um certo grau de inventividade jurídica, como afirma o próprio Sundfeld. “Um dos mais complexos desafios da reforma das telecomunicações no Brasil foi construir sua base jurídica. Isso demandou boa dose de invenção” (Sundfeld, 2005, p. 4).

## **O Plano Geral de Outorgas e o Modelo de Concorrência**

A construção do modelo concorrencial é uma questão central na privatização de qualquer serviço público porque estabelece as possibilidades e limites para a atuação das futuras operadoras no mercado. No caso das telecomunicações, é ele que define as áreas de concessão e o número de operadoras que vão adentrar em cada região do país. Tanto as consultoras financeiras Lehman Brothers e a Dresdner Kleinworth quanto a McKinsey desenvolveram propostas neste sentido. As primeiras propuseram dois modelos concorrenciais: um modelo de abrangência nacional (1) e outro modelo regionalizado (2).

No modelo nacional (1), a Telebrás seria separada da Embratel de modo que se consolidaria um duopólio em todo o país. O sistema estaria concorrencialmente protegido durante um ano e seria aberto posteriormente para novos entrantes. As consultoras consideraram este modelo inviável tendo em vista que ele ensejaria um investimento bastante elevado por parte de um só consórcio ou empresa. Conforme levantamento realizado pelas firmas, não havia muitos investidores de alta qualidade capazes de pagar um valor tão alto.

No modelo regionalizado, propunha-se a cisão da Telebrás em 3, 4 ou 5 *holdings* regionais (HR) que prestariam os serviços básicos e de telefonia móvel (Banda A) locais, além da Embratel que manteria suas operações exclusivas nos serviços de longa distância nacional e internacional. Com os novos entrantes, tanto nas áreas regionais quanto para competir com a Embratel nos serviços de longa distância, seria conformada uma estrutura de competição regional protegida por três anos. A partir de então, os limites de atuação seriam retirados. A regionalização foi considerada a melhor estratégia uma vez que seria possível formar pacotes de venda menores para receber propostas de mais atores e consórcios economicamente capazes de fazer boas ofertas, além de ampliar a concorrência após o fim do prazo das limitações de atuação por regiões. O relatório das consultoras financeiras trazem, no anexo, o estudo de 17 possíveis modos de regionalização. Contudo, no corpo do documento são

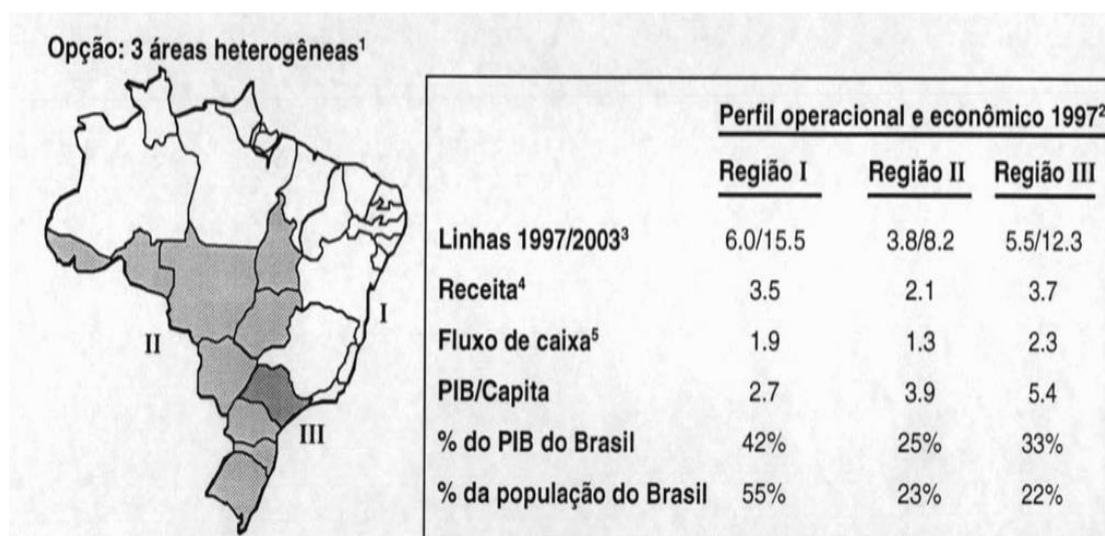
destacados apenas dois possíveis modelos, com três e quatro regiões.

Os trabalhos da equipe da McKinsey, embora utilizando uma metodologia diferente e mais complexa, chegaram a uma conclusão parecida com a das consultoras financeiras no que diz respeito ao modelo de privatização. Inicialmente, foram construídos seis possíveis cenários (1, 1A, 2, 2A, 2B e 3). O modelo 3 era de abrangência nacional, nos parâmetros do primeiro modelo das consultoras financeiras; os demais eram baseados na regionalização com opções de 3 a 5 áreas, mais a Embratel.

Em 10 de setembro de 1997, a McKinsey apresentou ao governo quatro novas opções de regionalização sendo 3 áreas homogêneas, 3 áreas heterogêneas, 4 áreas homogêneas e 4 áreas heterogêneas. As opções homogêneas agrupavam estados de uma ou duas regiões geográficas contíguas em 3 ou 4 regiões de concessão; e as soluções heterogêneas mesclavam estados de diferentes regiões geográficas na mesma área de concessão. As consultoras financeiras defenderam a opção de 4 regiões heterogêneas e a McKinsey preferia a estratégia de 4 regiões homogêneas. Como nas reuniões que se seguiram todas as consultoras passaram a trabalhar com o modelo de 3 áreas heterogêneas, percebeu-se que, após a discussão com a equipe do governo, ficou definida esta solução em detrimento das demais. Havia uma preocupação por parte do Ministério das Comunicações com a região centro-norte do país em razão da sua baixa atratividade econômica. A opção de 3 regiões heterogêneas acoplava a maior parte dos estados da região norte, com os estados do nordeste, mais Rio de Janeiro e Espírito Santo na Região I; Acre, Rondônia, Tocantins foram somados aos estados do Centro-Oeste, o Distrito Federal, e Sul do país na Região II, e o estado de São Paulo correspondia à Região III. A separação da Embratel como uma região autônoma foi consenso desde o início das discussões. Por fim, este foi o modelo adotado e estabelecido no Plano Geral de Outorgas.

Assim, ficou estabelecido que o Sistema Telebrás seria dividido em 3 incumbentes, mais a Embratel, que sofreriam concorrência de um novo entrante em suas respectivas regiões de atuação por um período de três anos. Caso as incumbentes cumprissem as metas de universalização, estariam liberadas para atuar nas demais regiões após o mesmo período, o que se concretizou. Caso não tivessem cumprido, teriam que esperar até 31 de dezembro de 2005 para concorrer nas demais praças.

Quadro 1: Opção 3 áreas heterogêneas



Fonte: Ministério das Comunicações (1997b).

1 Os números incluem STB e as empresas privadas; 2 Estimado; 3 Projeção para 2003 baseada no PASTE, assumindo que 10% das linhas instaladas não estão em serviço; 4 Diz respeito às receitas líquidas totais locais e longa distância da área, não inclui receitas de interconexão; 5 Antes de investimento econômico.

Ao se analisar o processo decisório da modelização e divisão do Sistema Telebrás para a privatização, percebe-se que a principal preocupação foi criar uma solução que maximizasse o valor final das vendas. Contudo, tinha-se que enfrentar o problema das diferenças econômico-sociais entre as regiões do Brasil, aspecto que impactava diretamente na atração dos chamados “parceiros estratégicos”. A solução encontrada foi reduzir o número de regiões sugeridas pelas consultoras de 4 para 3, agrupando as regiões menos desenvolvidas com o intuito de aproximá-las dos indicadores econômicos das regiões sul e, sobretudo, de São Paulo, que foi o parâmetro utilizado para a construção das demais regiões. Tanto as consultoras financeiras como a McKinsey propuseram modelos que separavam as regiões norte e nordeste do país, o que agravaria ainda mais a atração de capitais para estas regiões. Contudo, o encaminhamento dado pelo governo persistia não solucionando o problema das disparidades regionais. Na época, o PIB per capita de São Paulo (5,4) sozinho representava 81,8% dos PIBs per capita das duas outras regiões somados (6,6). As disparidades socioeconômicas eram refletidas também em outros indicadores, como no número de terminais instalados e no fluxo de caixa.

Assim, a escolha política deste modelo representou a separação das regiões mais ricas das mais pobres. Ao invés de repassar ao mercado o gerenciamento das discrepâncias regionais, preferiu-se correr o risco do desinteresse pelas regiões menos desenvolvidas a adotar um modelo que buscasse valorizá-las. Na verdade, a preocupação central era não desvalorizar a região de São Paulo. A junção desta com Norte e Nordeste poderia rebaixar o preço de venda, pois o consórcio vencedor teria que cumprir maiores metas de universalização e atuar em estados com menor capacidade de consumo.

### **Universalização das telecomunicações: uma chamada sem retorno**

Enquanto firma responsável por desenvolver o modelo econômico e os aspectos fundamentais da nova regulamentação, coube à McKinsey propor um plano de universalização, assim como desenhar os objetivos e possibilidades das metas a serem alcançadas. De acordo com a empresa, as Obrigações do Serviço de Universalização (OSUs) deveriam ser consideradas mecanismos de compensação das ineficiências do mercado e, portanto, primar por atender os indivíduos que não conseguem ter acesso aos serviços, mesmo com melhoria da eficiência dos investimentos e com a competição real. Por outro lado, o relatório salienta que o desenvolvimento de um mercado competitivo era situação *sine qua non* para que se pudesse alcançar as obrigações definidas, pois é ele que iria subsidiar a continuidade da expansão da rede e da melhoria dos serviços. Isto significa dizer que OSUs não devem buscar atender demanda reprimida (usuários potenciais) e que metas de expansão não se confundem com metas de universalização, ainda que a segunda esteja vinculada, por questões econômicas e de infraestrutura, à primeira.

Essa perspectiva de inclusão de pessoas de baixa renda resultam no fato de que as “OSUs geralmente requerem que as tarifas sejam ajustadas para um nível diferente daquele que pode ser considerado apropriado do ponto de vista puramente econômico” (Idem, p. 92), como acontecem em países como Austrália, Estados Unidos e Reino Unido<sup>4</sup>. Além disso, a totalidade de países analisados pela firma consultora aponta que os objetivos da universalização podem também ser estabelecidos levando em consideração o nível de desenvolvimento econômico de

---

<sup>4</sup> Segundo o estudo da McKinsey, as legislações desses países consideram os conceitos de tarifas razoáveis, tarifas acessíveis e tarifas uniformizadas geograficamente.

determinadas regiões geográficas<sup>5</sup>; em relação à áreas remotas ou rurais<sup>6</sup>; em função dos segmentos de menor renda da população, incluindo o fornecimento de telefones públicos<sup>7</sup>; e em relação a certos grupos de pessoas menos favorecidas ou a instituições sociais de cunho essencial<sup>8</sup>. Ou seja, é possível traçar metas com base em aspectos geográficos, de renda e circunstâncias de necessidades especiais.

Apesar das considerações da firma de consultoria contratada, o conceito de universalização consolidado na LGT optou por metas quantitativas, mencionado necessidade de atendimento especial para pessoas com deficiência, instituições de caráter público ou social, e áreas rurais, de urbanização precária ou remotas. O legislador não levou em consideração portanto as questões atinentes à renda. Fato que, em certa medida, está vinculado ao modo como o conceito de universalização foi estabelecido no direito público brasileiro na década de 1990. Conforme explica Aranha (2005),

Ela [a universalização] é um reflexo estilizado do velho princípio da *generalidade na organização do serviço público*. A generalidade impõe disciplina normativa para um número indeterminado de pessoas, partindo do pressuposto da igualdade entre elas. Por isso, a disciplina normativa embasadora da prestação de serviços públicos orienta a sua difusão pelo maior número possível de pessoas e espaços geográficos do país. Isso é a universalização prevista na legislação setorial de telecomunicações (art. 80, *caput* da LGT) (Aranha, 2005, p. 120).

Após a sanção da LGT e com o início da segunda fase dos trabalhos das consultoras, nota-se que a legislação não levou em consideração todos os aspectos apresentados no relatório da McKinsey, pois não priorizou os segmentos de menor renda sem estabelecer diferenciação tarifária para estes grupos ou qualquer outro tipo de ação. Como as regulamentações subsequentes deveriam estar pautadas na LGT, nas apresentações e reuniões realizadas em agosto e outubro de 1997, verificou-se que todas as possibilidades e exemplos de obrigações de universalização destacadas pela McKinsey foram sempre definidas em relação ao número de acessos, com prioridade para o número de Telefones de Utilidade Pública (TUPs) por região geográfica do país, o acesso em instituições de interesse público, acessos individuais, acesso especial para pessoas com deficiência e alvos considerados ambiciosos (internet nas escolas e faixa larga nos hospitais).

No tocante ao financiamento do ônus ou do déficit gerado, a LGT prevê quatro mecanismos reparadores possíveis, dois podiam ser aplicados de forma permanente e dois por tempo limitado, são eles: orçamento do governo (permanente), fundo específico (permanente), subsídio cruzado (temporário) e adicional ao valor de interconexão (temporário). Tendo em vista essas possibilidades, a McKinsey apontava que o segundo e o quarto seriam os mais viáveis. Dada as opções, houve uma preocupação por parte da firma consultora em estabelecer um mecanismo de curto prazo visto que a criação de um fundo específico exigiria tempo considerável para ser regulamentado e arrecadado. No Regulamento do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (Decreto 3.624/200) ficaram estabelecidos os seguintes mecanismos: repasses do orçamento da união, parte de recursos recebidos pelo Fistel, preço cobrado pela Anatel por motivo de transferência de concessão, permissão e autorização; contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta decorrente da prestação dos serviços em regime público e privado, doações, e outras que

---

<sup>5</sup> Índia, EUA, Reino Unido e Austrália.

<sup>6</sup> México, EUA e Canadá.

<sup>7</sup> EUA, México, Austrália, Quênia, Indonésia e Canadá.

<sup>8</sup> EUA, Austrália, Canadá e Reino Unido.

vierem a ser destinadas.

Conforme perspectiva que vinha sendo adotada, as OSUs estabelecidas pelo Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado (Decreto 2.592/98) são baseadas na evolução quantitativa dos acessos e no prazo de atendimento das demandas. Foram estabelecidas metas para o aumento do número de acesso individuais e coletivos, levando em consideração instituições de interesse público (educacional e de saúde), zonas rurais e de baixa densidade demográfica, e as necessidades de pessoas com deficiência. Os objetivos são diferenciados por Unidade da Federação e os prazos para início e alcance das metas variam de acordo com a prioridade estabelecida, de modo que as últimas metas deveriam ser concretizadas até 31 de dezembro de 2003, quando o Plano foi revisado pela primeira vez. Portanto, o modelo de universalização implantado no país naquele momento priorizou o aumento e difusão do número de acessos ao aparelho telefônico.

Nos anos que se seguiram a privatização, as concessionárias dos serviços de telecomunicações empenharam-se bastante para cumprir as metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização até 2001, pois, ao passo que as cumprissem, seriam liberadas para atuar nas demais regiões de outorgas. Se, por um lado, o brasileiro passou a ter facilidade para ter um aparelho telefônico em funcionamento na sua residência; por outro, com o fim dos subsídios cruzados e o início do rebalanceamento das tarifas, o cidadão encontrou dificuldades para pagar os novos valores das contas e realizar chamadas. Se em 1995 a telefonia brasileira era a segunda mais barata do mundo, segundo Dantas (2002), nos cinco anos seguintes a assinatura residencial aumentou 3.106% e o preço do pulso de ligação cresceu 231%. A assinatura residencial e o pulso passaram de R\$ 2,70 e R\$ 0,036 para R\$ 14,11 e R\$ 0,0662, respectivamente, no período. Considerando os preços praticados em 2002 pelas três incumbentes do serviço fixo, a classe A brasileira gastava, em média, R\$ 95,56, a classe B pagava R\$ 70,96, a classe C cerca de R\$ 44,03, a classe D dispndia cerca de R\$ 30, a classe E pagava R\$ 29,86, e os moradores rurais gastavam R\$ 30,3<sup>9</sup>. Isto significa que as classes D, E e residências rurais gastavam cerca de 15% do valor do salário-mínimo praticado na época. Dantas (2002) destaca que o aumento expressivo das tarifas acarretou vários problemas para o modelo de concorrência implantado, como o aumento da inadimplência, a estagnação e até redução do tráfego entre 1998 e 2000, e a consequente queda na receita média por terminal fixo.

## Conclusões

A firmas multinacionais de consultoria desempenharam um papel central na definição no processo de privatização das telecomunicações brasileiras, bem como no modelo que foi implantado no país em 1997 e que resultou no cenário atual. A dinâmica característica da atuação das firmas de consultoria permitiu que elas se tornassem o elo, ou a liga, entre os interesses do governo brasileiro, de maximizar o valor da venda, os da UIT e dos investidores estrangeiros. Neste sentido, foram produzidos relatórios que mostravam as potencialidades e a capacidade do sistema brasileiro, bem como as possibilidades de ganhos com o fim dos subsídios cruzados, a continuidade do rebalanceamento das tarifas e o atendimento da demanda reprimida existente por meio de uma lógica de expansão rápida e quantitativa da rede. Entretanto, o modelo recomendado pelas firmas de consultoria e adotado pelo governo brasileiro foi capaz de atrair os grandes investidores apenas para as regiões mais ricas do país.

De modo geral, o modelo implementado aqui seguiu os padrões da liberalização estadunidense, com a diferença de que nos serviços básicos foi permitida a existência de

---

<sup>9</sup> Cálculos feitos a partir de dados apresentados por Dantas (2002).

duopólio nas regiões definidas, o que demonstra uma exacerbação do modelo concorrencial que se tentou implantar. A inspiração no modelo dos EUA pode ser verificada já nos princípios da legislação e no caráter dado ao órgão regulador. As firmas de consultoria inverteram o regime jurídico brasileiro ao criar novos regimes diferenciados para a prestação de serviços públicos e ao aproximar o caráter da Anatel daquele típico das agências reguladoras estadunidenses, criando assim uma “autarquia especial” com poder de elaborar regulamentos (*rule making power*). Se coube às firmas multinacionais definir o modelo concorrencial e desenhar o modelo do órgão regulador, ficou a cargo da firma brasileira Sundfeld & Advogados a criatividade para instalar tais princípios no regime jurídico brasileiro, ainda que em desacordo com o que previa a própria Constituição Federal. A construção de um regulamento que destoava do direito administrativo então vigente é salientado pelo próprio Sundfeld (2007):

com a LGT, as telecomunicações afirmaram enfaticamente sua especificidade, o que ficou nítido, por exemplo, com a determinação de que as leis gerais de licitação e de concessão seriam inaplicáveis no setor. Decidiu-se, portanto, criar uma disciplina própria, desvinculada dos grandes textos do direito administrativo econômico. Daí a autonomia da regulação das telecomunicações, propiciada também pelas particularidades técnicas e econômicas do setor (Sundfeld, 2007, p. 4).

Ao longo dos anos, as firmas multinacionais de consultoria se tornaram atores de confiança dos organismos internacionais, assumindo a função intelectual de mediar e implementar as reformas nos países que adotaram as recomendações do Consenso de Washington. Na sua análise comparada sobre privatizações das telecomunicações em países em desenvolvimento, Petrazzini (1995) explica que a contratação de firmas multinacionais de consultoria por intermédio do Banco Mundial e do FMI foi um aspecto recorrente nos países analisados. “Os consultores internacionais modelaram o projeto de reforma, e, nos mais avançados estágios do processo, os investidores internacionais influenciaram o quadro regulatório final do setor e determinaram a abertura dos mercados locais” (Petrazzini, 1995, p. 36 – Tradução livre). Na Argentina, por exemplo, durante as diversas tentativas de privatizar a ENTel, as firmas de consultorias deram sustento intelectual ao grupo de políticos e profissionais conservadores, ligados ao partido liberal *Unión de Centro Democrático* (UCD), que buscavam aprovar a liberalização e privatização das telecomunicações no Congresso.

No Brasil, alegando as especificidades da dinâmica tecnológica, o legislador imprimiu a LGT um caráter aberto, que “decorre, portanto, de sua capacidade de assimilar as mudanças impostas pelas inovações tecnológicas e pela evolução do mercado, sem que seja necessária a edição de novas leis” (Idem, p. 6). Daí decorre um outro paradoxo: ainda que o conceito de telecomunicação considere “a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza” (Brasil, 1997, s/p), a redação da lei foi feita tendo como base a prestação dos serviços de telefonia fixa (voz). A não previsão para prestar o serviço por meio outras infraestruturas levou a Anatel a aprovar, em agosto de 2001, o Regulamento dos Serviços de Comunicação Multimídia (Resolução 272/ 2001), considerado na época como serviço fixo de telecomunicações que possibilitasse a transmissão, emissão e recepção de informações multimídia utilizando qualquer meio que não fosse o STFC, radiodifusão, satélite, micro ondas e cabo. É preciso ver essa questão tendo como pano de fundo uma outra antinomia normativa, a separação dos serviços de radiodifusão dos serviços de telecomunicações no momento da aprovação da Emenda Constitucional n. 5, pois caso o legislador quisesse elaborar uma lei convergente teria que englobar tais serviços. Contudo, para atender os interesses do *lobby* das empresas de radiodifusão, tais serviços não foram abrangidos.

## Referências

- ARANHA, Márcio Iorio. **Políticas públicas comparadas de telecomunicações (Brasil – EUA)**. Tese (Doutorado em Políticas Comparadas das Américas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de Direito Administrativo**. 29a. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BOLAÑO, César. **Trabalho intelectual, comunicação e capitalismo**: A re-configuração do fator subjetivo na atual reestruturação produtiva. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, SEP, nº 11, p. 79-102, dezembro, 2002. Disponível em: <https://eptic.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Trabalho-intelectual-comunica%C3%A7%C3%A3o-e-capitalismo-Bola%C3%B1o.pdf>. Acesso: 26 jun. 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.742, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm>. Acesso: 17 out. 2012.
- BRAZ, Rodrigo. As firmas multinacionais de consultoria e a privatização do sistema Telebrás. Curitiba: Appris, 2018.
- DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 2 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- LIMA, Venício. **Globalização e políticas públicas no Brasil**: a privatização das comunicações entre 1995 e 1998. Revista de Brasileira de Política Internacional, vol. 41, n. 2, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a07.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2011.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal**. Brasília: Governo Federal, 1995.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 1: Diretrizes Gerais**. Brasília: Governo Federal, 1997a.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 2: Documentos de Suporte McKinsey & Co**. Brasília: Governo Federal, 1997b.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 3: Documentos de Suporte: Lehman Brothers/ Dresdner Kleinwort Beson**. Brasília: Governo Federal, 1997c.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Diretrizes gerais para a abertura do mercado de telecomunicações – Volume 4: Documentos de Suporte: Sundfeld Advogados**. Brasília: Governo Federal, 1997d.
- MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Informe 2**: os serviços de consultoria utilizados no processo de estrutural do setor de telecomunicações. Brasília: Governo Federal, 1998.
- PETRAZZINI, Ben Alfa. **The political economy of telecommunications reform in developing countries: privatization and liberalization in comparative perspective**. Londres: Praeger, 1995.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **A regulação das telecomunicações**: papel atual e tendências futuras. Revista de Direito Administrativo Econômico, n.8, 1997. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-CARLOS%20ARI%20SUNDFELD.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

**AT&T: do monopólio privado à concorrência com serviços de streaming e os desafios da regulação**

**AT&T: del monopolio privado a la competencia con los servicios de internet streaming y los desafíos de la regulación**

**AT&T: the private monopoly in conjunction with streaming services and regulatory challenges**

**Ana Beatriz Lemos**

Pós-doutoranda no Erich Brost Institute, Technische Universität Dortmund/Alemanha, Bolsista Probral-Capes, em projeto de pesquisa apoiado por Probral, Programa de Cooperação Acadêmica Brasil-Alemanha CAPES/DAAD (Processo 88881.371423/2019-01). E-mail: [anabialesmos@gmail.com](mailto:anabialesmos@gmail.com).

**Fernando Oliveira Paulino**

Doutor (2008, com estágio na Universidad de Sevilla) e mestre (2003) em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB). Professor em cursos de pós-graduação e graduação na UnB. Pesquisador e Coordenador do Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom-UnB), do Projeto Comunicação Comunitária e Cidadania (CNPq). Integrante do Projeto Comunicação e Democracia no Brasil e na Alemanha (CAPES/DAAD). E-mail: [fopaulino@gmail.com](mailto:fopaulino@gmail.com).

**Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima**

Jornalista, formado pela Universidade Federal do Pará em 2003. É advogado, formado pela UNAMA - Universidade da Amazônia, em 2009. É pós-graduado lato-sensu pela Fundação Escola de Sociologia e Política - FESPSP em Gestão e Políticas Públicas e doutor da linha de Poder e Processos Comunicacionais da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília - UnB, com objeto de estudo focado em Internet. E-mail: [marcosurupa@gmail.com](mailto:marcosurupa@gmail.com).

**Submetido em:** 15 maio 2023

**Aprovado em:** 13 out. 2023



Creative Commons



Atribuição



Não comercial



Compartilha igual

<https://br.creativecommons.net/licencas/>

## Resumo

O artigo percorre a história da AT&T, desde o surgimento, no século XIX, do monopólio privado à quebra, no século XX, e a reestruturação para manter seu domínio, no XXI. Nesta última, a trajetória culmina na fusão com a WarnerMedia, para enfrentar a concorrência com os serviços de *streaming* de audiovisual. Para tanto, o artigo usa o aporte teórico da Economia Política da Comunicação (EPC), além do referencial sobre Neutralidade de Rede, para entender o desfazimento dessa fusão, seguida da junção da WarnerMedia com Discovery. Finaliza-se com experiências de regulação dos serviços de streaming e desafios para reduzir assimetrias regulatórias.

**Palavras-chave:** AT&T; Warner Media; Streaming de audiovisual; Economia Política da Informação; Comunicação e Cultura; Neutralidade de Rede.

## Résumen

El artículo cubre la historia de AT&T, desde el surgimiento, en el siglo XIX, el monopolio privado hasta su colapso en el siglo XX y la reestructuración para mantener su dominio en el siglo XXI. En este último, la trayectoria culmina con la fusión con WarnerMedia, para afrontar la competencia de los servicios audiovisuales de streaming. Para ello, el artículo utiliza el aporte teórico de la Economía Política de la Comunicación (EPC), además del marco sobre Neutralidad de la Red, para comprender la ruina de esta fusión, seguida de la unión de WarnerMedia con Discovery. Termina con experiencias que regulan los servicios de *streaming* y desafíos para reducir las asimetrías regulatorias.

**Palabras clave:** ATT; Warner Media; *Streaming* audiovisual; Economía Política de la Información; Comunicación y Cultura; Neutralidad de la Red.

## Abstract

The article covers the history of AT&T, from the emergence, in the 19th century, from the private monopoly to its collapse in the 20th century, and the restructuring to maintain its dominance in the 21st. In the latter, the trajectory culminates in the merger with WarnerMedia, to face competition with audiovisual streaming services. The article uses the theoretical contribution of the Political Economy of Communication (EPC), in addition to the framework on Network Neutrality, to understand the undoing of this merger, followed by the joining of WarnerMedia with Discovery. It ends with experiences regulating streaming services and challenges to reduce regulatory asymmetries.

**Keywords:** ATT; Warner Media; Audio-visual streaming; Political Economy of Information, Comunicación and Culture; Net Neutrality.

## Introdução

A partir da concorrência dos serviços de *streaming* de audiovisual, que oferecem conteúdos por meio de dispositivos conectados à internet, a partir de 2010, com atores tradicionais da indústria cinematográfica e televisiva mundiais, além dos gigantes das telecomunicações, que ofertam a infraestrutura por onde circulam esses conteúdos, observam-se mudanças nas lógicas de distribuição, oferta, produção e consumo desses bens (Costa, 2022). Essas transformações remontam ao desenvolvimento tecnológico, à crise do modo de regulação taylorista-fordista e à emergência do modelo de regulação neoliberal, especialmente a partir dos anos 1980, com suas crises e desdobramentos subsequentes. Sob essa perspectiva, o artigo se articula com estudos de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura (EPC), na vertente latino-americana, a partir de contribuição sobre o processo de quebra de monopólios das telecomunicações, encabeçado pelo monopólio privado da AT&T, nos Estados Unidos. No que se refere à AT&T, mostrar a história da maior empresa do mundo no século XX (Bolaño, 2000) – também chamada de “monopólio esclarecido” (Wu, 2012) – e de como o conglomerado influenciou as comunicações, especialmente o rádio e a televisão, além da internet, direta ou indiretamente, entrando na indústria infocomunicacional do século XXI, é importante para entender os desdobramentos refletidos na concorrência atual. Adiante, observa-se que a empresa segue com suas estratégias de integração, a partir da fusão da AT&T com o grupo WarnerMedia, desfeita em 2021, quando este último se uniu ao grupo Discovery. O fim da aliança sinaliza a manutenção da camada de infraestrutura de telecomunicações separada da de conteúdo, na contramão da tendência à integração vertical. Sob esse ponto, argumenta-se que o princípio da Neutralidade de Rede serviu para impedir a formação de uma barreira à entrada no mercado, tendo em vista impor limitações a estruturas verticalizadas, consequentemente a centralização do capital, intrínseca ao modo de produção capitalista. A separação das camadas, da lógica de exploração, do modelo de negócios e, consequentemente, dos conglomerados, também tensiona a necessidade de regular os serviços de *streaming*, em disputa com redes de telecomunicações e serviços de audiovisual tradicionais, como cinema e radiodifusão, para tentar mitigar assimetrias regulatórias e manter atores dominantes no mercado.

## Formação do monopólio privado da AT&T ao desmembramento

A seguir, serão mostradas as estratégias da AT&T para se manter na liderança ou no modelo de estrutura em forma de monopólio, desde seu surgimento. Entende-se que a AT&T compõe indústrias que respondem pela mediação social, também denominadas, comunicações (Ramos, 2000) ou “indústria infocomunicacional” (Mastrini; Becerra, 2009, p. 27, tradução nossa), para se referir a todos os setores da Indústria Cultural, telecomunicações e informática.

Os estudos da EPC na vertente latino-americana, especialmente no Brasil, utilizam contribuições da Economia, especialmente de Mário Luiz Possas (1983). Possas dedica-se a entender as estruturas de mercado, a partir da análise da concorrência, por meio da chave teórica das barreiras à entrada, como intrínsecas ao oligopólio e determinantes das condições da concorrência. Busca-se observar o jogo de estratégias e métodos que as empresas praticam para que se mantenham ou se modifiquem as posições vigentes, em busca da liderança no mercado.

A magnitude das barreiras à entrada é a principal responsável pela determinação das margens de lucro, como reflexo das condições de concorrência. Ou seja, é a existência dessas barreiras que se refletem nas estratégias das empresas, seja para mantê-las, seja para derrubá-las. Para o autor, examinar as barreiras à entrada é o mesmo que examinar as condições que dão vantagens diferenciais às empresas líderes, em relação às firmas concorrentes potenciais e às

concorrentes internas. Os estudos consideram, ainda, as tendências à concentração e à centralização do capital, como elementos intrínsecos da estrutura capitalista.

Nesse contexto, ao analisar a história da AT&T, busca-se entender as estratégias e a estrutura da empresa e como essa dinâmica ajudou a moldar historicamente o mercado de telecomunicações no mundo.

Dito isto, a *American Telephone and Telegraph Company*, ou simplesmente AT&T, foi criada em 1884, como uma subsidiária da *Bell Company* para fornecer serviços de telefonia de longa distância nos Estados Unidos. Por sua vez, a *National Bell Telephone Company*, nome dado em homenagem ao seu fundador, Alexander Graham Bell, surgiu em 1877, e respondia pelas ligações de pequena distância.

Antes de sua fundação, porém, financiadores de olho no monopólio do telégrafo nos Estados Unidos, pertencente à empresa *Western Union*, decidiram registrar a patente do telefone, antes mesmo que Alexander Bell fizesse o primeiro protótipo bem-sucedido da nova tecnologia. Desde então, a *Bell Company* era voltada para empresários e pessoas com alto poder aquisitivo da Costa Leste dos Estados Unidos, bem distante da pretensão de se tornar um serviço de utilidade pública e de acesso universal.

A tendência ao monopólio natural no setor de telecomunicações já havia sido observada com o telégrafo, que surgiu em 1844. Na Europa, a resposta a essa tendência veio na atuação dos Estados nacionais em setores industriais e comerciais, até então restritos à propriedade privada. Assim, naquele continente, o telégrafo já era explorado em regime de monopólio público, enquanto nos Estados Unidos o regime era o de monopólio privado. “Essa tendência à organização de tipo estatal na Europa e privada nos EUA estender-se-á ao rádio, à televisão e ao telefone” (Bolaño, 2000, p. 5).

Em 1894, ano em que expira a patente da exploração do telefone, surgem diversas companhias telefônicas independentes nos EUA, cujas redes rudimentares eram de propriedade de fazendeiros de áreas isoladas ou de difícil interligação. São essas empresas que dão ao telefone uma característica de comunicação não adstrita a empresários, como auxiliar dos negócios, mas também ligada ao cotidiano das pessoas. Também são essas firmas independentes que adotavam a ideia de que as redes telefônicas deveriam ser acessíveis a todos, com uso de aparelhos mais baratos. Ao mesmo tempo, as empresas Bell se recusavam a fazer uma conexão entre as linhas das diferentes empresas, além de fixar preços predatórios e sabotagem de equipamentos, constituindo barreiras aos adversários.

Em 1903, depois de uma reestruturação da Bell, a AT&T tornou-se uma *holding* para o que eram, na época, dezenas de “*Bell Companies*”, com nomes tais como *Northeastern Bell* e *Atlantic Bell*, que respondiam pelos serviços locais, em concorrência com as empresas independentes, que em 1907, alcançaram 3 milhões de telefones, concentrados na Costa Oeste, contra 2,5 milhões da Bell.

Naquele momento, o então ex-presidente da *holding* AT&T, Theodore Vail, com ajuda de um grande investidor, JP Morgan, inicia a batalha rumo ao monopólio da telefonia. Primeiramente, com diversas manobras financeiras, afastam os antigos proprietários da Bell. Em 1909, Vail, com o capital de Morgan adquire a *Western Union*, dominando as redes de longa distância, com um monopólio na comunicação a distância, em que nenhuma outra empresa conseguia acesso aos capitais suficientes, dentro ou fora dos EUA, para construção dessas redes (Wu, 2012, p. 65), tendo em vista os elevados custos de entrada constituírem importantes barreiras à entrada.

Theodore Vail, por meio de estratégias de negócios semelhantes ao modelo fordista, modifica a lógica adotada, até então, pela Bell, na disputa concorrencial, por meio de fusões e aquisições das empresas independentes. Estas eram atraídas, muitas vezes, por promessas de conexão entre as redes do sistema Bell, em troca da adoção de padrões e equipamentos da

própria AT&T, e de compromissos de oferta de taxas especiais para uso das linhas de longa distância.

Em 1890, uma vez que crescia a tendência de formação de monopólios em diversas indústrias, foi editado o *Sherman Act*, lei criada para tentar conter os trustes em setores como o de petróleo, aço, ferrovias e de telecomunicações, por meio de ações do Departamento de Justiça norte-americano, para contenção de danos relacionados aos monopólios naturais. Nas telecomunicações, o processo teve início em 1910. Segundo Wu (2012), desde as primeiras negociações entre o Estado e a AT&T nas disputas antitruste, Theodore Vail se mostrou um hábil político na tentativa de conquistar “as bênçãos do Estado para seu monopólio”, por meio de uma gestão integrada e forte *lobby* do grupo junto às instâncias decisórias.

Em 1913, com a bandeira de que as telecomunicações eram essenciais e um serviço de utilidade pública, Vail procurou o governo e pediu para ser regulamentado, sujeitando-se a adotar as tarifas fixadas pelo agente estatal. Isso deu fim ao processo antitruste, iniciado em 1910, e resultou na assinatura do “Compromisso de *Kingsbury*”. Neste acordo, a AT&T concordava em vender a *Western Union* – já considerada ultrapassada no ramo do telégrafo –, além de permitir que as empresas independentes mantivessem a autonomia; o acesso aos serviços de longa distância da Bell; ademais de limitar-se a atuar em um número limitado de cidades, de modo a não tentar adquirir todas as firmas concorrentes.

Porém, ao não fixar em detalhes como deveria ser esse compartilhamento da rede, aos poucos, as empresas independentes sucumbiram às barreiras impostas pelas empresas Bell. Em 1921, com a edição do *Graham Act*, um ano após a morte de Vail, o Congresso norte-americano removeu os obstáculos à integração e reconheceu o monopólio regulamentado da AT&T no mercado interno norte-americano, sob a bandeira de prestação de um serviço público universal, controle dos investimentos e das tarifas e restrição das atividades internacionais. “É assim que, ao longo de décadas, a ATT se transformará na maior empresa do mundo, monopolizando o mercado interno dos EUA, mas impedida de ultrapassar os limites de sua “vocação inicial” e o território dos EUA (Bolaño, 2000, p. 5). Ou seja, sem permissão para atuar em outros setores industriais que não a telefonia fixa e nem em outros países.

Essa estrutura de empresas de telefonia de pequena e longa distância, integradas por meio do monopólio da exploração das redes, da produção de equipamentos – *Western Electric* – e da pesquisa e desenvolvimento – *Bell Laboratories* – perdurou até o desmembramento da AT&T, em 1984.

O modelo de regulação do monopólio privado ocorre com a intervenção do Estado, por meio de um sistema jurídico que regula, tanto as telecomunicações, como a radiodifusão. Originalmente por meio do *Rádio Act*, de 1927, reiterado e complementado com a edição do *Communication Act*, de 1934, que cria a *Federal Communications Commission* (FCC), entidade que presta contas ao Congresso e é responsável pela concessão de licenças às empresas privadas, levando em consideração “o interesse público, a conveniência e a necessidade” (Bolaño, 2000, p. 9). A FCC surge no contexto de maior intervenção do Estado na economia, a partir do *New Deal*, pós-crise de 1929. Cabe à FCC, juntamente com os órgãos equivalentes estaduais, a proteção dos consumidores contra eventuais abusos do monopólio e a regulação dos mercados.

No entanto, a FCC não detinha instrumentos para questionar o monopólio da AT&T, a não ser por meio de estudos e relatórios críticos. A responsabilidade pela manutenção ou não do monopólio privado cabia ao Poder Judiciário, por meio do *Sherman Act* (1890) e do *Clayton anti-trust act* (1914). Esse modelo institucional de regulação econômica das comunicações, com a FCC e o Departamento de Justiça, é o mesmo vigente até hoje nos Estados Unidos. Soma-se a essas instâncias institucionais, o *Federal Trade Commission* (FTC), que atua na defesa de consumidores.

Como descrito acima, além do monopólio das redes de transmissão, a AT&T monopolizava a fabricação de equipamentos, desenvolvidos nos seus laboratórios de inovação. Isso ensejava a realização de diversas medidas para impedir o uso de acessórios do telefone, de modo a evitar a concorrência e impedir o processo de “destruição criativa” no seu setor. Foi a demanda para que outras tecnologias atuassem no setor de telecomunicações, como as transmissões via cabo e a conexão de outros aparelhos acoplados aos telefones, dentre outros fatores, que pressionam o fim do monopólio da AT&T.

A disputa em defesa do monopólio centralizado dá lugar “à crença de Friedrich Hayek na competição descentralizada. Assim, nos anos 1970, a retórica oficial da Casa Branca e da FCC começou a usar termos como ‘concorrência’ e ‘desregulamentação’, em lugar de ‘monopólio regulamentado’” (Wu, 2012, p. 227).

Uma série de medidas foram tomadas pela FCC para permitir a abertura da concorrência em alguns ramos da telefonia. Em 1959, por exemplo, são liberadas as frequências de micro-ondas. No fim dos anos 1960, a agência reguladora liberou as atividades da empresa MCI, com torres de micro-ondas em serviços de longa distância. Em 1968, permitiu a instalação de dispositivos e equipamentos, como aparelhos de fax que não fossem da AT&T. Em 1971, a FCC proibiu a AT&T de dominar e impedir o desenvolvimento dos serviços de processamento de dados, que posteriormente resultaram no provimento de Internet. Em 1974, há a liberalização da entrada do uso de satélite, no projeto *Open Skies*.

No mesmo ano de 1974, tem início o processo que levará ao desmembramento da companhia, aberto junto ao Ministério da Justiça contra a empresa *Western Electric* – braço da AT&T responsável pela fabricação de equipamentos – acusada de violação das leis antitruste, com abuso de posição dominante, recusa em realizar interconexões na rede, prática de preços predatórios etc. (Bolaño, 2000, p. 10). Esse litígio obriga a AT&T a se desfazer da *Western Electric*, com consequente abertura da produção de equipamentos à concorrência.

Com o crescimento do comércio internacional das empresas europeias e japonesas, que diferente da AT&T, não possuíam impedimentos para atuar no mercado exterior, dentro do processo de mundialização do capital, ao monopólio privado da AT&T também interessava entrar no mercado de informática, em expansão e sob o domínio da IBM, a qual também interessava explorar as redes e serviços de telecomunicações.

Em 1978, os processos antitrustes anteriores seguiram para o juiz Harold H. Greene, segundo o qual e a partir de então, a “AT&T é obrigada a seguir a política mais recente da FCC, e não as políticas anteriores da Comissão, que podem ter lhe servido melhor” (Wu, 2012, p. 234). Como visto, dentro da lógica neoliberal emergente, na mesma época, crescia a salvaguarda da competição e da desregulamentação nos mercados, de modo que a defesa da manutenção do monopólio enfraquecia dia a dia.

Com a saída de DeButts da presidência da AT&T, em 1979, e a entrada do novo presidente, Charlie Brown, a empresa começa o processo de negociação que culmina no desmembramento, visto cada vez mais como inevitável. Além disso, à eleição de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos, no início dos anos 1980, somou-se o contexto de transformações tecnológicas; aumento da concorrência do mercado internacional; disputas de poder com novos atores advindos dos sistemas de transmissão via satélite, micro-ondas e cabo e do desenvolvimento da microeletrônica; e difusão de ideias neoliberais favoráveis à chamada desregulamentação, mas que entendemos ter sido de re-regulamentação, ou mudança de um modo de regulação para outro.

Em 1984, em um acordo entre a AT&T e a Justiça norte-americana, a empresa se divide, primeiramente, com a separação de 22 subsidiárias regionais, que se reagrupam em sete *holdings* independentes da AT&T. Apesar da independência da AT&T e da abertura à concorrência, as chamadas *Baby Bells* são mantidas sob forte regulação da FCC e, na prática,

atuam em forma de monopólio dos serviços locais. Dentre as medidas regulatórias, estava a obrigação de aceitar conexões de qualquer empresa de longa distância (e não apenas de suas “ex-parentes”) e a proibição de atuar em mercados de televisão a cabo e de serviços *online* (Wu, 2012, p. 235).

Por outro lado, a AT&T manteve os serviços de longa distância, os Laboratórios Bell e a *Western Electric*. Em troca, recebe autorização para produzir e comercializar equipamentos e serviços de informação, rumo à expansão transnacional, como feito pela IBM. Segundo Bolaño (2000), há certo consenso em entender a solução de quebra do monopólio como resposta dos Estados Unidos ao crescimento das empresas japonesas no setor eletrônico e inserção da AT&T no mercado internacional.

A quebra do monopólio, de acordo com Tim Wu (2012), ao mesmo tempo em que revelou os subsídios cruzados praticados pela AT&T, uma vez que se observou o aumento dos preços das chamadas locais ou de longa distância, também abriu a porta para novos aparatos tecnológicos, aparelhos, redes e computadores. Segundo o autor, essa expansão do mercado após a abertura, ocorria em contraposição à exploração de serviços e fabricação de equipamentos de forma centralizada, as quais freavam os processos de inovação. Esse aumento dos preços, após a quebra do monopólio, por sua vez, contradiz um dos preceitos centrais defendidos pelos ideais de livre mercado e abertura à concorrência, os quais vinham, em grande maioria, acompanhados de discursos como, “redução dos preços” e “melhoria dos serviços”, considerados, por seus defensores, consequências naturais da abertura dos mercados.

Com a emergência da Internet, a partir dos anos 1980, cuja rede de dados pode utilizar qualquer estrutura física, seja a própria rede de telefonia da AT&T, que detinha as principais linhas de transmissão de longa distância do país, seja as redes de televisão a cabo, por micro-ondas, fibra óptica, satélite ou radiofrequência, foram criados caminhos para exploração por diversos agentes, a partir da abertura comercial da rede nos anos 1990.

## **Do “livre mercado” e da concorrência, à retomada da concentração e os debates sobre a Neutralidade de Rede**

Castells (2017) ao descrever as mudanças de ordem regulatória nos Estados Unidos no setor de comunicações, nos últimos anos, aponta para três momentos marcantes: a quebra do monopólio da AT&T, em 1984, vista acima; o *Telecommunication Act* de 1996, que permitiu a propriedade cruzada dos meios e a integração vertical, centralizando ainda mais a concorrência setorial; e as mudanças na primeira década do século XXI, incluindo as disputas sobre compartilhamento e neutralidade de redes e as políticas de flexibilização do espectro de radiofrequência, para impulsionar as comunicações sem fio.

Em 1996, ano da reeleição do democrata Bill Clinton e do vice-presidente Al Gore, foi visto o potencial da rede de cabos da televisão para conectar computadores, cujo fluxo, até então, encontrava-se limitado pelas redes de acesso discado de telefonia. Na mesma época, foi anunciado o projeto de construção de grandes infovias de informação. Dessa maneira, o tema das redes digitais de banda larga – feitas com cabos de fibra óptica, com capacidade para transmitir dados em formato de voz, textos e imagens, a uma velocidade também alta – foi introduzido na agenda política e econômica do país. De acordo com Murilo Ramos,

O vice-presidente norte-americano acreditou sempre que seu país somente daria salto comparável de desenvolvimento, mantendo e ampliando uma posição de hegemonia econômica, política, cultural e militar no mundo, caso se preparasse adequadamente, investindo com agressividade na infraestrutura necessária aos novos tempos da chamada Sociedade da

Informação. Infraestrutura para a qual são decisivas as já mencionadas redes de fibra óptica que o próprio Gore insistia em chamar de rodovias da informação ou estradas eletrônicas, empregando uma metáfora que não só facilitava o entendimento popular de uma questão tecnologicamente complexa, como, principalmente, tem um efeito político conveniente para quem luta pela ampliação dos espaços democráticos na comunicação, pois enfatiza o caráter inerentemente público de que estão revestidas as estradas de qualquer espécie em todo mundo (Ramos, 2000, p. 95-96).

No plano das políticas de comunicação, permanecia a onda favorável à re-regulamentação e à liberdade do mercado para alcance de metas governamentais. Nesse contexto, a estratégia da AT&T, vista na seção anterior, historicamente em defesa do monopólio privado, mudou. A partir de então, passa a ser favorável à abertura e à competição. A empresa acreditava que, com essa mudança de pensamento, o Estado retiraria as barreiras impostas pelo processo antitruste de 1984, que a impedia de atuar em serviços de televisão a cabo e internet. “O casamento perfeito entre uma nova ideologia do governo e um novo cálculo corporativo aconteceu quando Bell, AT&T e o resto da indústria (operadoras de cabo) assinaram o *Telecommunications Act* de 1996” (Wu, 2012, p. 293).

O Acordo, que suprimiu o decreto do processo de desmembramento da AT&T de 1984, consistiu na remoção de todos os empecilhos, em todos os segmentos, permitindo a empresas de televisão a cabo competirem no mercado de telefonia e vice-versa, além de incentivar que as empresas de longa distância atuassem na construção de redes locais. Na prática, isso representou o fim da proibição da propriedade cruzada – uma mesma empresa dona de vários segmentos como rádio, canais de televisão, operador de televisão por assinatura e serviços de telecomunicações, por exemplo. Dessa forma, chega ao fim a vedação à integração vertical – quando uma mesma empresa controla toda a cadeia produtiva de determinado setor, da produção à distribuição.

Esse movimento aprofundou a formação de conglomerados convergentes, visto nos anos 1980, principalmente a partir de 1984, na chamada convergência audiovisual-telecomunicações-informática, entendida não somente como elemento técnico, mas que condensa a dinâmica da reestruturação do capitalismo no macrossetor das comunicações (Barreto, 2018, p. 45). Nesse sentido, a partir de 1996, observou-se a união de estúdios de Hollywood com empresas de distribuição de canais a cabo, a exemplo da Disney com a ABC, seguida da Viacom com a CBS, em 1999 (Murdock; Golding, 2002).

No entanto, em relação aos conteúdos, a remoção das chamadas barreiras político-institucionais (Brittos, 2001), permitindo a integração vertical dos canais de televisão locais, em redes nacionais pertencentes a grandes empresas, provocou um aumento da padronização do conteúdo, sob a aparência de diferenciação (Castells, 2017, p. 107). No rádio, por exemplo, as medidas também levaram à concentração,

Nos Estados Unidos, antes de o Ato das Telecomunicações de 1996 retirar muitas das restrições sobre concentração de propriedade, havia mais de 10.400 estações de rádio comerciais que eram de propriedades de indivíduos. Durante 1996-98, houve uma redução de setecentos donos de estações de rádio. Nos dois anos que se seguiram à aprovação do Ato no Congresso, corporações compraram e venderam mais de 4.400 estações de rádio e estabeleceram grandes redes nacionais com uma presença oligopolista nas áreas metropolitanas maiores. Assim, tecnologias de liberdade e seu potencial para diversificação não necessariamente levam à diferenciação de programação e localização de conteúdo; ao contrário, elas permitem a falsificação da identidade em uma tentativa de combinar controle centralizado e entrega descentralizada como uma estratégia comercial eficaz (Castells, 2017, p. 108).

Com a abertura do mercado e a remoção das barreiras regulatórias, aos poucos, as empresas detentoras de maiores capitais e maior influência política articulavam-se em processos judiciais, de mudanças dos regulamentos e disputas federais com litígios complexos e dispendiosos, eliminando empresas menores, por meio das barreiras à entrada de diversos tipos. “Um mercado que desde 1996 era competitivo somente no nome, agora corria outra vez em direção ao monopólio” (Wu, 2012, p. 298), em que, apenas os sistemas de cabo eram concorrentes intermodais com linhas próprias, tendo em vista que nos anos 2000, com Bush na presidência, foram esvaziadas as regras da FCC de compartilhamento de infraestrutura, sobrecarregando os concorrentes.

Após a aprovação do *Communication Act* de 2006, consolidaram-se duas grandes empresas de telecomunicações nos Estados Unidos: a AT&T, que comprou as outras empresas *Baby Bells*; e a Verizon, que comprou a MCI. “Apesar dos desejos explícitos e dos poderosos esforços da FCC e do Congresso para manter um mercado de telefonia aberto e competitivo, em pouco mais de vinte anos desde a quebra do monopólio, o sistema telefônico nacional era outra vez dominado por algumas poucas empresas, a maioria integrante do velho sistema Bell” (Wu, 2012, p. 304).

Segundo Tim Wu (2012), para que o governo norte-americano tivesse acesso ao que era transmitido nas redes, justificado no contexto do processo de espionagem a partir da guerra contra o terrorismo, desencadeado pela queda das torres gêmeas do *World Trade Center*, pelo ataque ao Pentágono e tentativa de atingir a Casa Branca, em 2001, era importante, politicamente, a retomada da centralização das telecomunicações em poucas empresas. Isso pode ter contribuído para as mudanças de entendimento dos benefícios de um mercado com vários atores, ou concorrencial, em vigor desde a quebra do monopólio da AT&T, em 1984.

No início dos anos 2000, quando a espionagem começou, a SBC e as demais empresas Bell tinham vários acordos de fusão no Departamento de Justiça e na FCC. Mais uma vez, é impossível provar o vínculo direto causal, e muito menos uma permuta, no entanto, aquela era uma época muito propícia para ajudar o governo.

(...)

Em julho de 2008 durante a campanha presidencial o Congresso passou uma lei garantindo à AT&T e à Verizon imunidade total e retroativa por qualquer violação das leis contra a espionagem de cidadãos americanos (Wu, 2012, p. 301-302).

Além das discussões sobre espionagem dos usuários de internet, uma vez que essa prática consistia na discriminação e no acesso ao que passava na rede, a polêmica suscitou debates sobre Neutralidade de Rede. Na mesma época, após a AT&T anunciar que pretendia cobrar para que novas aplicações como Google usassem sua rede; ao expor a pretensão de oferta de serviço de internet mais rápida para clientes selecionados, como Youtube; e o anúncio no lançamento do Iphone da Apple, em 2007, de que os novos aparelhos *smartphone* somente funcionariam nas redes de telefonia móvel da AT&T, ganhou força nos EUA as discussões sobre tais práticas ferirem a Neutralidade de Rede.

Neutralidade de Rede se constitui como um tema atual, porque está diretamente ligado ao desenho da Internet, desde a origem da rede (Saltzer; Reed; Clark, 1984). Porém, a Neutralidade de Rede surgiu como um princípio de não-discriminação dentro da infraestrutura de comunicações, inicialmente focada em regular redes de transportes, como ferrovias e portos. Depois, o princípio foi aplicado às redes de telecomunicações (Pickard; Berman, 2019).

O debate sobre a possibilidade de empresas de infraestrutura de telecomunicações, provedoras de acesso à internet, terem a possibilidade de discriminarem conteúdos que

passavam por suas redes ou mesmo estabelecerem barreiras à conexão de determinados dispositivos, como visto no caso da Apple e AT&T acima, a partir de regras econômicas levou novamente a disputas no Congresso norte-americano, resultando na aprovação da primeira regra sobre neutralidade de rede no país, em dezembro de 2010.

De acordo com a legislação, as empresas transmissoras de internet não poderiam bloquear ou discriminar, sem razão, a transmissão ou tráfego legal de dados de um serviço de acesso à internet para o consumidor. A decisão, no entanto, deixou aberta a possibilidade de estabelecimento de limites de banda ou franquia de dados, prejudicando consumidores com pouca renda que não tinham condições de adquirir pacotes de dados mais caros. Além disso, a lei proibia a discriminação de dados somente para a internet fixa, dominada pelas empresas de televisão a cabo, liderada pela Comcast, não se aplicando à internet sem fio ou móvel, nas mãos da AT&T e da Verizon.

Assim, o chamado *Open Internet Order* criava regras diferentes para o provimento de internet fixa e outra para redes de dados móveis. Por essa regulamentação, provedores de internet fixa são sujeitos a um entendimento mais rígido do princípio da neutralidade de rede, ao passo que os provedores de banda larga móvel têm mais possibilidades de driblar a essência do conceito. Autores como Bob Zelnick e Eva Zelnick (2013), no entanto, criticam o *Open Internet Order*, por defenderem que a Internet não deveria possuir nenhuma medida regulatória. Outros pesquisadores, como Spulber e Yoo (2009) defendem uma regulação diferenciada para cada caso, de modo a permitir aos proprietários da infraestrutura atender a demandas específicas dos usuários, conforme o uso da rede, ao que os autores conceituam de diversidade de rede.

No Brasil, o conceito de Neutralidade da Rede aponta como um princípio de uso da Internet (Brasil, 2014) por meio do qual deve-se estabelecer tratamento isonômico das informações que trafegam na rede, garantindo que os pacotes de dados digitais não sejam discriminados nem degradados por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação.

Dentro desse contexto, a AT&T se tornou a maior provedora de acesso à internet dos Estados Unidos, seguida da Verizon, levando adiante sua estratégia de constituição de um poderoso conglomerado convergente. Em 2014, a AT&T compra a maior operadora de televisão a cabo do país, DirecTV, por US\$ 49 bilhões. Dois anos depois, em 2016, compra a Time Warner.

O anúncio de que a AT&T intentava adquirir a Time Warner, por US\$ 85,4 bilhões, ocorreu no dia 22 de outubro de 2016. A proposta de fusão, no entanto, só foi confirmada em junho de 2018, quando a AT&T ganhou um recurso contra a decisão do Departamento de Justiça, cuja ação teve início em 2017. No processo, a AT&T se comprometeu a não definir os preços da programadora Turner para os demais distribuidores, além de informar que não alteraria o quadro de funcionários das empresas. Apesar da preocupação com práticas anticoncorrenciais, por meio de uma série de barreiras, a legislação dos Estados Unidos permitia a integração vertical e a propriedade cruzada, desde 1996. Razão pela qual a fusão não passou pela avaliação da *Federal Communication Commission* (FCC).

Ao contrário, no Brasil, a fusão teve que passar pelo crivo do órgão antitruste (Cade) e pelas agências reguladoras das telecomunicações (Anatel) e do Cinema (Ancine), posto que a Lei da televisão por assinatura brasileira impede que empresas de telecomunicações detenham programadoras de televisão condicionada a pagamento (Costa; Santos, 2021).

Após a vitória do candidato Donald Trump à presidência, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos entrou com ação contra a fusão, com base na legislação antitruste, sob o argumento de que a integração vertical poderia prejudicar os consumidores e os concorrentes de televisão a cabo, que teriam que pagar preços mais altos pelos serviços (Fung, 2018). Segundo o Departamento de Justiça, o acordo poderia resultar em US\$ 436 milhões, por ano, em taxa extra a assinantes de televisão.

Por outro lado, a AT&T justificava que precisaria do conteúdo da Time Warner para “sobreviver” em um cenário de rápidas mudanças, especialmente para concorrer com gigantes como Amazon e Netflix (Gold; Stelter, 2018). A decisão favorável à AT&T foi vista, por outras empresas de tecnologias e telecomunicações, como sinal verde para aquisições de grupos de mídia e outras integrações verticais. Além de unir duas grandes empresas de telecomunicações e conteúdo audiovisual, concorrendo com serviços OTT, esperava-se que a fusão da AT&T e da Time Warner impulsionasse a coleta massiva de dados dos usuários, com uso de ferramentas de *Big Data* e Inteligência Artificial, de modo a competir com os líderes globais desse mercado, Facebook e Google (Reiff, 2018).

Após esse processo, o grupo Time Warner passou a se chamar WarnerMedia, uma subsidiária da AT&T, com foco no lançamento de uma plataforma de *streaming* OTT, conhecida como *HBO Max*, lançada nos Estados Unidos, em 27 de maio de 2020. No Brasil e em outros 38 países da América Latina, o serviço de vídeo sob demanda começou a operar em 29 de junho de 2021, substituindo a plataforma *HBO Go*.

O serviço digital apoiava-se em grande integração vertical, com acordos em toda a cadeia produtiva, do *software*, do conteúdo audiovisual, ao *hardware*, das redes e dispositivos de transmissão, seja com contratos sobre direitos de propriedade; de transmissão em condições vantajosas a usuários dos serviços de telecomunicações do grupo; e com empresas de tecnologias, que disponibilizam o aplicativo do serviço *HBO Max* nos respectivos dispositivos, sejam consoles de videogames, televisores ou *smartphones*.

Sobre a distribuição dos serviços de OTT nas redes da AT&T, como AT&T TV, DirecTV, U-Verse e AT&T Mobility, os assinantes dos serviços de TV recebiam o HBO Max sem custo adicional. A depender do plano de assinatura de Internet, TV e *wireless*, também havia isenção do pagamento pelo serviço de *streaming*. A empresa também mantinha acordos com dispositivos como Apple TV, Samsung, PlayStation, Verizon Communications, Roku TV, Fire TV – da Amazon, e Youtube TV – da Google. Esse modelo era ofertando tanto para clientes de banda larga fixa quanto para a móvel.

Todos esses contratos exemplificam as vantagens que os grandes conglomerados globais possuem sobre os serviços considerados tradicionais, como a radiodifusão e a televisão por assinatura ou mesmo os produtores de cinema e televisão nos Estados Unidos. Por outro lado, os acordos também dão margem para que haja uma quebra do princípio da Neutralidade de Rede naquele país.

As normas editadas em 2010 sobre esse assunto, nos Estados Unidos, no entanto, somente foram regulamentadas em 2015, pela FCC, com o *Open Access Internet* pelo presidente Obama. Porém, em 2017, foi aprovado pelo órgão regulador o fim da neutralidade de rede nos Estados Unidos. Coincidentemente, mesmo ano da aprovação da fusão entre AT&T e WarnerMedia por lá. Mas em 2018, o Senado norte-americano aprovou a anulação da decisão da FCC. O placar final foi de 52 contra 48. A Câmara dos Deputados dos EUA ainda precisa se manifestar sobre o assunto. Atualmente, prevalece no país uma autorregulação (Lima, 2022).

Na tentativa de solucionar a questão, em agosto de 2022, diversos parlamentares apresentaram um novo projeto de lei que reestabelece a Neutralidade de Rede nos Estados Unidos, e concede à FCC a autoridade apropriada para restabelecer as proteções de neutralidade da rede. A medida é chamada de “*Net Neutrality and Broadband Justice Act*”. A proposta ainda está sob análise no Congresso americano<sup>1</sup>.

Com as novas regras, as operadoras de telecomunicações poderiam restringir a velocidade de

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://teletime.com.br/01/08/2022/debate-sobre-neutralidade-de-rede-ganha-novo-round-nos-eua/>. Acesso em: 6 mai. 2023.

acesso a determinados serviços tais como o Netflix, favorecendo aplicações de empresas do mesmo conglomerado de telecomunicações ou de parceiras.

As disputas seguiram, quando o tema foi novamente colocado na pauta do Congresso americano, visando à retomada dos princípios estabelecidos em 2010. O restabelecimento da neutralidade de rede no país ocorreu em julho de 2021, com assinatura de Decreto do presidente Joe Biden, que previa mais rigor nas decisões sobre fusões e aquisições, especialmente em negócios envolvendo as chamadas *Big Techs*.

Após retomada do entendimento do princípio da Neutralidade de Rede no país, coincidentemente, também em 2021, a AT&T anuncia a fusão das empresas WarnerMedia e Discovery, por US\$ 150 bilhões, “para criação de gigante do *streaming*”. O acordo de U\$43 bilhões foi finalizado em abril de 2022, dando origem à WarnerDiscovery, a qual detém mais de 200 mil horas de conteúdos das marcas dos grupos e mantém a tradição de não integração das detentoras de infraestrutura com provedoras de conteúdo.

Para tentar entender o interesse das empresas de telecomunicações em entrarem no mercado de *streaming*, de forma sucinta, se por um lado redes como a AT&T dão acesso aos serviços de Internet, em termos de infraestrutura, os serviços de *streaming* distribuem conteúdos por essa rede. O acesso à essa infraestrutura se dá em termos de oferta de capacidade de transmissão de dados, o que pode contribuir para que grandes clientes empresariais, incluindo *Big Techs*, firmem acordos com empresas de telecomunicações, para que seu conteúdo passe pelas redes menos sujeito a interrupções, a exemplo dos que foram feitos por Netflix, em 2015, com a AT&T, depois de assinar com Verizon e Comcast.

Inclusive, o caso *Comcast e Netflix*, em 2015, motivou a *Federal Communications Commission* (FCC) a reclassificou o serviço de Internet como um “*Common Carriage Telecommunication Service*”, em vez de um simples serviço de comunicação. Essa nova classificação colocou o serviço de banda larga sob o “*Title II*” do *Telecommunication Act* de 1996, já que a lei dos Estados Unidos não previa a convergência digital e muito menos abarcava a nova tecnologia que surgia, a Internet. Essa foi a origem do *Open Access Internet*.

A operadora americana reduzia o tráfego de dados da provedora de *streaming* para diminuir a concorrência à sua própria plataforma de *streaming*. Isso forçou a Netflix a fazer um acordo com a Comcast, que lhe obrigava a pagar um valor mensal para ter seus dados não discriminados (Cintra, 2015).

A detenção de capital das empresas de telecomunicações, por sua vez, foi utilizada como financiadoras de produções audiovisuais, no momento de aumento da oferta de canais de transmissão da televisão por assinatura, agora também transmitido pela Internet. Também graças a esse capital, cujo retorno dos investimentos em infraestruturas e na prestação de serviços ocorre com maiores garantias, é possível dar mais estabilidade à aleatoriedade das produções audiovisuais. Se as empresas de telecomunicações ofertam capacidade de banda de Internet a uma dada velocidade de transmissão de dados, os conteúdos audiovisuais consomem a franquia de dados, quando existente, ou afetam a velocidade de conexão, especialmente se dentro de uma mesma rede estiverem trafegando conteúdos considerados mais pesados, como vídeos, transmissões ao vivo e jogos, o que pode afetar a experiência do usuário. Por fim, o potencial de o operador da rede poder escolher o conteúdo do que é transmitido, quanto ao tipo de dado ou da velocidade de transmissão, encontra limitação no princípio da Neutralidade de Rede, o qual impede, em tese, que haja esse tipo de discriminação entre o que trafega na rede mundial de computadores.

Nesse sentido, eventual integração vertical que foi vista no sistema de televisão por assinatura, com uma mesma empresa dominando a produção até a distribuição do conteúdo, também pode ser esperada por meio de alianças entre essas redes de telecomunicações – que ofertam serviços de telefonia fixa e móvel, internet em banda larga fixa e móvel, televisão por

assinatura – e empresas de oferta de conteúdo pela internet, mas não sem antes tencionarem o princípio da Neutralidade de Rede. Isso além de contribuir para se configurar uma determinada estrutura de mercado, coloca em pólos distintos os interesses em jogo, em se tratando de regulação desses mercados.

Atualmente, assiste-se a disputas em torno da necessidade de taxar os serviços de *streaming* de audiovisual, bem como demais serviços que operam na camada de conteúdo da Internet, tais como redes sociais, buscadores, sítios de *e-commerce* e outros, uma vez que são esses os maiores responsáveis pelo tráfego de dados na Internet, cujos investimentos em infraestrutura para suportar cada vez mais dados recaem sobre as empresas de telecomunicações.

Sobre esse debate, empresas como Netflix sinalizam que são contra pagar para usar as redes de telecomunicações, como já exposto acima. No entanto, ainda que a empresa afirme que se tiver que investir em redes, consequentemente investirá em menos conteúdos originais, não se sabe se uma barreira político-institucional, tal qual a que imponha custo de uso da rede, seria suficiente para reduzir a oferta de conteúdos, posto que hoje a concorrência de grandes empresas e grandes estúdios lançando seus próprios serviços de *streaming*, como a Disney, Paramount, Star (Fox), HBO, *etc*, tende a criar outra barreira à entrada, relativa à oferta constante de novos conteúdos.

Assim, na prática, a redução da oferta de conteúdos parece ter mais relação com a estrutura de mercado centralizada, o que atualmente não é a configuração do mercado de *streaming*, do que com eventual imposição de barreira relacionada a arcarem com investimentos em redes de telecomunicações. Essas tarifas, por sua vez, poderiam incentivar a integração das plataformas de *streaming* em uma mesma empresa, para reduzir os impactos que investimentos em infraestrutura teriam sobre os gastos com produção de conteúdos. Por sua vez, uma vez que empresas de *streaming* sejam obrigadas a investir em infraestrutura, isso poderia levá-las a fusões com empresas de telecomunicações. Por outro lado, como visto, vantagens comerciais obtidas por meio dessas alianças encontram limites na aplicação do princípio da Neutralidade de Rede, o que faz premente a articulação de múltiplos conceitos, tal como esse artigo se propôs a apresentar.

## Conclusões

Este artigo trouxe para o debate a relação existente entre a Neutralidade de Rede e fusão de empresas distribuidoras de conteúdos, como entre as operadoras de telecomunicações (AT&T) e empresas globais produtoras de conteúdo (WarnerMedia). As tentativas dessas fusões não aconteceram por acaso. Vieram para atender a uma tendência à concentração do mercado de comunicações, que se fundamenta na convergência da distribuição e produção de conteúdos, no caso, de oferta de *streaming* por meio da Internet, que utiliza uma rede de telecomunicações.

Nota-se, a partir dos casos descritos neste artigo, que tais práticas atentam para uma mudança comportamental de empresas qualificadas como monopolistas naturais, como as empresas de telecomunicações e grupos globais de produção de conteúdo, que agora rompem barreiras antes tidas como intransponíveis para alçar um novo espaço no atual mercado de tecnologia e comunicações.

Dessa forma, as movimentações e fusões entre empresas que distribuem e empresas que produzem vem atender novas demandas de mercado, resignificação tecnológica, e sobrevivência perante o cenário de convergência do mundo digital.

Essas práticas de reposicionamento de mercado têm seu histórico, como visto no caso da AT&T, repleto de mudanças regulatórias. Muitas vezes, isso exige do Estado uma decisão que

pode significar violações de regras do mundo digital, como a da Neutralidade de Rede, que afeta também usuários.

Nessa perspectiva, é visto como a Neutralidade de Rede é um elemento-chave que impede a promoção de novos modelos de negócios baseados em restrições de conteúdos e acordos comerciais que privilegiam somente grandes grupos econômicos, ocasionando uma concorrência determinada pelo capital das empresas. É a velha regra: quem pode pagar mais, trafega mais rápido. Ao mesmo tempo, a Neutralidade de Rede se mostra como uma barreira para evitar práticas abusivas anticompetitivas das empresas de telecomunicações, já que são donas das redes de transporte, privilegiando seus próprios serviços em detrimentos de outros, estrangulando a competição, especialmente no mercado de *streaming*, como vimos no caso Comcast vs Netflix, citado neste artigo.

Porém, percebe-se que o tema, tal qual o que envolve Internet e convergência, constituem “objetos em movimento”. Ou seja, além de constituírem debates atuais, passam por constantes mudanças e interpretações que exigirão novas análises.

## Referências Bibliográficas

BARRETO, Helena Martins do Rêgo. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência: análise das estratégias do Grupo Globo e da América Móvil**. 2018. 369 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação). Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Notas sobre a Reforma das Telecomunicações na Europa e nos EUA até 1992**. Textos para Discussão I. Eptic OnLine, 2000. Disponível em: <http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/libon2ed.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

BRITTOS, Valério Cruz. **Capitalismo contemporâneo, mercado brasileiro de televisão por assinatura e expansão transnacional**. 2001. 425 f. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador: UFBA, 2001.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. **Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del Siglo XXI**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Comunicação**. 2ª edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

CINTRA, Maria Eduardo. Neutralidade de Rede: o caso *Comcast v. Netflix* e o Marco Civil da Internet. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 7, n. 1, p. 145-170, maio 2015.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da; SANTOS, Anderson David Gomes dos. **Disputa de mercado e análise regulatória no audiovisual brasileiro: análise da compra da Time Warner pela AT&T**. Revista Eptic, vol. 23, no 3, set-dez, 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/15245>. Acesso em 10 mar. 2022.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da. **Velhas e novas barreiras, novos e velhos atores: descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil**. 2022. 367 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FUNG, Brian. **A judge is about to decide whether to block AT&T's merger with Time Warner**. Here's what you need to know. The Washington Post, em 11 jun. 2018. Disponível

em: <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2018/06/11/a-judge-is-about-to-decide-whether-to-block-atts-merger-with-time-warner-heres-what-you-need-to-know/>.

Acesso em: 8 mar. 2022.

GOLD, Hadas; STELTER, Brian. **Judge approves \$85 billion AT&T-Time Warner deal.** Money.CNN, em 13 jun 2018. Disponível em: <https://money.cnn.com/2018/06/12/media/att-time-warner-ruling/index.html>. Acesso em: 8 mar. 2018.

GOLDING, Peter Golding; MURDOCK, Graham. **Digital Possibilities, Market Realities: The Contradictions of Communications Convergence.** 2002.

LIMA, Marcos Francisco Urupá Moraes de Lima. **A Neutralidade de Rede como um princípio do Direito à Comunicação.** Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

POSSAS, Mario Luís. **Dinâmica e ciclo econômico em oligopólio.** Campinas. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Unicamp, 1983.

RAMOS, Murilo César. **Às margens da estrada do futuro.** Comunicações, política e tecnologia. Brasília: Coleção FAC - Editorial Eletrônica, 2000.

REIFF, Nathan. **AT&T and Time Warner Merger Case: What You Need to Know.** Investopedia, em 7 dez. 2018. Disponível em: <https://www.investopedia.com/investing/att-and-time-warner-merger-case-what-you-need-know/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

SALTZER, J. H.; REED, D. P.; CLARK, D. D. **End-To-End Arguments in System Design.** Massachusetts Institute of Technology. ACM Transactions on Computer Systems, vol. 2, nº. 4, november, 1984, Pages 277-288.

SPULBER, Daniel F.; YOO, Christopher S. **Networks in Telecommunication: Economics and Law.** Cambridge: University Press. 2009.

STELTER, Brian (2021). AT&T confirma fusão entre WarnerMedia e Discovery e cria gigante do streaming. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/05/17/att-confirma-fusao-da-warnermedia-com-o-discovery-e-cria-gigante-do-streaming>. Acesso em: 8 mar. 2022.

PICKARD, Victor; BERMAN, David E. **After Net Neutrality: A New Deal for the Digital Age.** Yale University Press, 2019.

WU, Tim. **Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google.** Tradução Claudio Carina – Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ZELNICK, Robert; ZELNICK, Eva. **The Illusion of Net Neutrality.** Hoover: Institution Press. 2013.

**Apoio:**

