



Universidade de Brasília
Faculdade de Comunicação
Programa de Pós-Graduação em Comunicação

Tese de Doutorado

**VELHAS E NOVAS BARREIRAS, NOVOS E VELHOS ATORES:
descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil**

Doutoranda: Ana Beatriz Lemos da Costa
Orientador: Fernando Oliveira Paulino

Linha de Pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais

Brasília
Mai de 2022

ANA BEATRIZ LEMOS DA COSTA

**VELHAS E NOVAS BARREIRAS, NOVOS E VELHOS ATORES:
descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil**

Tese apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do grau de doutor em Comunicação.

Linha de pesquisa: Poder e Processos
Comunicacionais

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

BRASÍLIA – DF 2022

Ana Beatriz Lemos da Costa

**VELHAS E NOVAS BARREIRAS, NOVOS E VELHOS ATORES:
descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil**

Brasília, maio de 2022

Tese apresentada à seguinte Banca Examinadora:

Fernando Oliveira Paulino

Orientador – Presidente da Banca
PPG-FAC/UnB

Nélia Rodrigues Del Bianco

Examinadora/PPG-FAC/UnB

César Ricardo Siqueira Bolaño

Examinador/Universidade Federal de Sergipe

Manoel Dourado Bastos

Examinador/Universidade Estadual de Londrina

Liziane Soares Guazina

Suplente/PPG-FAC/UnB

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela coragem de todas as horas.

À minha família, minha mãe Anita, minha irmã Giovanna, meu irmão Fábio e minha sobrinha Giulia, pelo conforto muito certo e pela formação de uma aldeia necessária e imprescindível para compartilhar da criação de Mafê.

Ao professor Paulino, prova de que nem todo “casamento” está fadado ao fracasso. Obrigada pela parceria de anos, amizade, orientações, escuta, gentileza, compromisso, diálogo e profissionalismo, sem jamais perder a ternura e a sensibilidade.

Às amigas Dione, Margarida e Aline, que me elegeram como parte de suas famílias em tempos de isolamento social.

Aos novos amigos da Universidade de Brasília, que me ensinaram a conviver e a amar essa diversidade que tanto representam: Gabi, Ben e Ivânio, por abrirem as portas do Ceará no meu “doutorado-tapioca”, na falta do “doutorado-sanduíche”; Luzo e Luma, pelo carinho e escuta na alegria e na tristeza; Júlia, a pernambucana mais candanga; Nana e Sushi, por termos vivido em sua casa um dos instantes mais bonitos e inesquecíveis dessa jornada com as sereias; e Vicente (Bee), pela nossa prosperitchie, claro, e por me lembrar Bethânia quando eu mais precisei ouvi-la: “me preparo quando a dor vier não vai matar minha alegria”.

À Maria Fernanda, que me ensinou, na prática, que “ter filho é caro”, não no sentido neoliberal, de ser custoso, dispendioso, se restringindo à aquisição de objetos e serviços a serem pagos para preencher o fetiche da maternidade – também transformada em mercadoria –, mas no sentido de ser alguém amada, querida, estimada e diletta. Minha herança é te ensinar a voar. Voe, pintinho de mãe, pintinho de tia, pintinho de vó!

*Tudo que move é sagrado
E remove as montanhas
Com todo cuidado, meu amor
(...)*

*Abelha fazendo mel
Vale o tempo que não voou
A estrela caiu do céu
O pedido que se pensou
(...)*

*Lembra que o sono é sagrado
E alimenta de horizontes
O tempo acordado de viver (Beto Guedes)*

RESUMO

Após entrada e crescimento da oferta de serviços de *streaming* OTT (“Over the Top Content”) de audiovisual, que oferecem conteúdos pela internet, dadas, entre outros fatores, a hegemonia, a rapidez e a robustez de corporações internacionais atuando no setor, observam-se desafios e impasses regionais de ordem regulatória nos países. Diante desse problema, essa tese estuda o descompasso legal e institucional frente às mudanças técnicas envolvendo tecnologias e regulação das comunicações no Brasil, que se aprofundam com o crescimento da concorrência do mundo digital. Por meio de abordagem teórico-metodológica da Economia Política da Comunicação (EPC) foram estudadas estruturas de mercado em forma de oligopólios, com a existência das barreiras à entrada digitais, que se caracterizam pelo uso de ferramentas como Algoritmos, Inteligência Artificial e Big Data, que dão vantagens competitivas aos agentes novos em relação aos velhos atores. Além disso, foram vistos conceitos de concorrência, concentração, fusões e os impactos no direito à comunicação. O contexto histórico se dá com as reformas neoliberais; o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicações (TICs); a convergência entre radiodifusão, telecomunicações, informática e internet; a mundialização do capital; e o papel da Indústria Cultural no capitalismo contemporâneo. Na análise empírica, a pesquisa se desenvolve por meio de estudo de caso e análise documental. O caso contempla a decisão de órgãos reguladores das telecomunicações (Anatel), do audiovisual (Ancine) e de defesa da concorrência (Cade), acerca da fusão das empresas norte-americanas WarnerMedia (Time Warner) e AT&T. A primeira, paradigmática nos processos de concentração, fusão e formação de grandes conglomerados de comunicação, especialmente a partir de 1970. A segunda, marcada pela estrutura em monopólio, a maior parte do século XX, até a abertura em 1984, que impulsionou as transformações nas telecomunicações em todo o mundo, seguindo a tendência à nova concentração, nos anos 1990 e 2000 e as disputas com empresas de *streaming*. No Brasil, foi visto que os órgãos reguladores brasileiros não consideraram os serviços de *streaming* de audiovisual como concorrentes dos serviços de televisão por assinatura, embora a grande pressão dos conteúdos ofertados pela internet afete tanto o mercado de televisão paga como a televisão aberta. O exemplo ilustra as disputas, interesses e descompasso entre a regulação das comunicações brasileiras, além de se desdobrar em discussões sobre a reformulação da política pública. A partir desses desafios, conclui-se que as discussões estão distantes de reduzir o descompasso entre as tecnologias e a regulação das comunicações no Brasil. Há o risco de desregular os mercados regulados e deixar cada vez mais distante a regulação da radiodifusão, que apesar das quedas de audiência e de verbas publicitárias, ainda é o veículo com maior penetração no Brasil, além de não ter um modelo que exclua pelos preços, como ocorre com os serviços pagos. É possível que haja uma migração nos modelos de negócios da cadeia de valor da televisão por assinatura, de modo que funções como produção, programação e empacotamento de catálogos de múltiplos atores de OTT e a distribuição de acesso à banda larga mantenham novos e velhos atores nas disputas. Para lidar com a complexidade do “novo ecossistema” do audiovisual, torna-se premente pensar sobre participação social, conteúdo nacional, educação para a mídia, convergência institucional, dentre outros fatores multidimensionais.

Palavras-chave: *Streaming* de audiovisual. Concentração dos mercados. Regulação das Comunicações. Economia Política da Comunicação. Direito à Comunicação.

ABSTRACT

After the entry of OTT (Over the Top Content) streaming services, which expands content over the internet, the hegemony, speed and robustness of international services in the area, challenges and regional regulatory impasses are observed in the countries. Faced with this problem, this thesis studies the mismatch with legal techniques and institutional regulation of communications in Brazil that deepen the growth of competition in the digital world. Through a theoretical-methodological approach of the Political Economy of Communication, market structures were created in the form of oligopolies, with the existence of barriers to digital entry, which are characterized by the use of tools such as Algorithms, Artificial Intelligence and Big Data, which competitive advantages to new agents in relation to old actors. In addition, concepts of competition, concentration, mergers and the impacts on the right to communication were seen. The historical context occurs with neoliberal reforms; o Development of Information and Communication Technologies (ICTs); the convergence between broadcasting, telecommunications, information technology and the internet; the globalization of capital; and the role of the Cultural Industry in contemporary capitalism. In the empirical analysis, the research is developed through case study and document analysis. The case contemplates the decision of regulatory bodies for telecommunications (Anatel), audiovisual (Ancine), and antitrust (Cade), regarding the merger of North American companies WarnerMedia (Time Warner) and AT&T. The first, paradigmatic in the processes of concentration, merger and formation of large communication conglomerates, especially from 1970 onwards. The second, marked by the monopoly structure, for most of the 20th century, until the opening in 1984, which boosted the transformations in telecommunications around the world, following the trend towards a new concentration, in the 1990s and 2000s, and the disputes with companies of streaming. In Brazil, it was seen that Brazilian regulatory bodies did not consider streaming audiovisual services as competitors of pay-TV services, although the great pressure of content offered over the internet affects both the pay-TV market and open television. The example illustrates the disputes, interests and mismatch between the regulation of Brazilian communications, in addition to unfolding in discussions on the reformulation of public policy. From these challenges, it is concluded that the discussions are far from reducing the mismatch between technologies and the regulation of communications in Brazil. There is a risk of deregulating the regulated markets and leaving the regulation of broadcasting increasingly distant, which despite the drops in audience and advertising funds, is still the vehicle with the greatest penetration in Brazil, in addition to not having a model that excludes, as with paid services. It is possible that there will be a migration in the business models of the pay-TV value chain, such that functions such as production, programming and packaging of OTT multi-stakeholder catalogues and the distribution of broadband access keep new and old actors in disputes. To deal with the complexity of the audiovisual “new ecosystem”, it is imperative to think about social participation, national content, media education, institutional convergence, among other multidimensional factors.

Keywords: Audiovisual Streaming. Market Concentration. Communications Regulation. Political Economy of Communication. Right to Communication.

RESUMEN

Tras la entrada y crecimiento de la oferta de servicios audiovisuales de streaming OTT (“Over the Top Content”), que ofrecen contenidos a través de internet, dada, entre otros factores, la hegemonía, rapidez y solidez de las corporaciones internacionales que operan en el sector, observar Desafíos regulatorios regionales e impasses en los países. Frente a este problema, esta tesis estudia el desajuste legal e institucional frente a los cambios técnicos que involucran las tecnologías y la regulación de las comunicaciones en Brasil, que se profundizan con el crecimiento de la competencia en el mundo digital. A través de un enfoque teórico-metodológico de la Economía Política de la Comunicación (EPC), se estudiaron las estructuras de mercado en forma de oligopolios, con la existencia de barreras digitales de entrada, las cuales se caracterizan por el uso de herramientas como Algoritmos, Inteligencia Artificial y Big Data, que dan ventajas competitivas a los nuevos agentes frente a los antiguos. Además, se vieron conceptos de competencia, concentración, fusiones y las afectaciones al derecho a la comunicación. El contexto histórico se da con las reformas neoliberales; el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); la convergencia entre radiodifusión, telecomunicaciones, tecnologías de la información e internet; la globalización del capital; y el papel de la Industria Cultural en el capitalismo contemporáneo. En el análisis empírico, la investigación se desarrolla a través del estudio de casos y el análisis de documentos. El caso contempla la decisión de los organismos reguladores de telecomunicaciones (Anatel), audiovisual (Ancine) y antimonopolio (Cade), respecto de la fusión de las empresas norteamericanas WarnerMedia (Time Warner) y AT&T. El primero, paradigmático en los procesos de concentración, fusión y formación de los grandes conglomerados de comunicaciones, especialmente a partir de 1970. El segundo, marcado por la estructura monopólica, durante la mayor parte del siglo XX, hasta la ruptura de 1984 que impulsó las transformaciones en telecomunicaciones en todo el mundo, siguiendo la tendencia hacia una nueva concentración en las décadas de 1990 y 2000 y las disputas con las empresas de *streaming*. En Brasil, se vio que los organismos reguladores brasileños no consideraban los servicios audiovisuales en streaming como competidores de los servicios de TV paga, aunque la gran presión de los contenidos ofrecidos a través de internet afecta tanto al mercado de la TV paga como a la televisión abierta. El ejemplo ilustra las disputas, intereses y desajustes entre la regulación de las comunicaciones brasileñas, además de desplegarse en discusiones sobre la reformulación de políticas públicas. A partir de estos desafíos, se concluye que las discusiones están lejos de reducir el desajuste entre las tecnologías y la regulación de las comunicaciones en Brasil. Se corre el riesgo de desregular los mercados regulados y dejar cada vez más lejana la regulación de la radiodifusión, que a pesar de las caídas de audiencia y de los fondos publicitarios, sigue siendo el vehículo de mayor penetración en Brasil, además de no tener un modelo que lo excluya, como con servicios pagados. Es posible que haya una migración en los modelos de negocio de la cadena de valor de la TV paga, de manera que funciones como la producción, programación y empaque de catálogos OTT y la distribución del acceso de banda ancha mantengan en disputa a nuevos y viejos actores. Para enfrentar la complejidad del “nuevo ecosistema” audiovisual, es imperativo pensar en la participación social, los contenidos nacionales, la educación en medios, la convergencia institucional, entre otros factores multidimensionales.

Palabras clave: streaming audiovisual. Concentración de Mercado. Reglamento de Comunicaciones. Economía Política de la Comunicación. Derecho a la Comunicación.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de análise para o audiovisual.....	42
Figura 2 – Articulação dos serviços de streaming OTT de audiovisual e a totalidade social.....	106
Figura 3 – História da AT&T: da criação ao monopólio regulamentado (1877-1984).....	152
Figura 4 – Relação entre AT&T – empresas de telecomunicações – e serviços de streaming OTT de audiovisual.....	168
Figura 5 – História da WarnerMedia (1923-2021).....	170
Figura 6 – Comparação entre o valor de mercado da AT&T e Time Warner, em 2018, com outras indústrias de mídia.....	251
Figura 7 – Controle Comum da AT&T sobre Sky e WarnerMedia.....	287

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Plataformas preferidas para consumo de vídeo na América Latina.....	89
Gráfico 2 – Crescimento e queda do PIB mundial (% anual).....	117
Gráfico 3 – Velocidade de <i>download</i> , por região.....	304

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivo da tese.....	32
Quadro 2 – Classificação de serviços de audiovisual.....	86
Quadro 3 – Características dos serviços OTT de audiovisual.....	97
Quadro 4 – Ativos midiáticos dos GAFAM.....	101
Quadro 5 – Crises do modelo de regulação e da acumulação capitalista.....	114
Quadro 6 – Vantagens comparativas dos serviços OTT em relação aos serviços de televisão por assinatura, segundo a SCP-Anatel.....	220
Quadro 7 – Programadoras e Canais do Grupo Time Warner no Brasil, segundo a Ancine.....	248
Quadro 8 – As contradições envolvendo a Lei do SeAC, os serviços OTT e a fusão entre AT&T e WarnerMedia.....	276
Quadro 9 – Etapas da política pública da televisão por assinatura.....	288
Quadro 10 – Obrigações e Limitações do Serviço de televisão por assinatura.....	306
Quadro 11 – Projetos de Lei em andamento sobre must-carry.....	311
Quadro 12 – Comparação entre os tributos cobrados dos serviços de telecomunicações e Serviço de Valor Adicionado.....	314
Quadro 13 – Descompasso legal-institucional-regulatório entre radiodifusão, televisão por assinatura e serviços de <i>streaming</i> OTT de audiovisual.....	317

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Conteúdo local produzido por OTT no Brasil, 2019.....	297
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abert	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
Abra	Associação Brasileira de Radiodifusores
Abratel	Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações
ABPTA	Associação Brasileira de Programadoras de TV por Assinatura
ABTA	Associação Brasileira de TV por Assinatura
ACC	Acordo em Controle de Concentrações
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional do Cinema
ANERT	Associação Nacional de Entidades de Artistas e Técnicos de Diversões
AOL	America OnLine
App	Aplicativo Móvel
ARPANET	Advanced Research Projects Agency Network
AT&T	American Telephone and Telegraph
AVOD	Video Advertising on Demand
BBC	British Broadcasting Corporation
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BSI	British Standards Institute
BT	British Telecom
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAMRI	Communication and Media Research Institute
CBS	Columbia Broadcasting System
CCC	Comitê do Gabinete de Comunicações a Cabo
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CETIC	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CFRP	Contribuição para Fomento da Radiodifusão Pública
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
Confecom	Conferência Nacional de Comunicação
Contel	Conselho Nacional de Telecomunicações
COVID-19	Coronavírus
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSC	Conselho Superior do Cinema
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency
DEM	Democratasw
DF	Distrito Federal
DGT	Direction générale du Trésor
DNS	Sistema de Nomes de Domínio

DSL	Digital Subscriber Line
DRM	Digital Rights Management
DTH	Direct to home
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DVD	Digital Video Device
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EC	Emenda Constitucional
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes S/A
Embratel	Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A
EPC	Economia Política da Comunicação
ESPN	Entertainment and Sports Programming Network
EUA	Estados Unidos da América
FAC	Faculdade de Comunicação
FBT	Federação Brasileira de Teatro
FCC	Federal Communications Commission
FED	Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos
FENAJ	Federação Nacional dos Jornalistas
FESPSP	Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Fistel	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FITTERT	Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FRC	Federal Radio Commission
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
FUNTTEL	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
FYP	For You Page
GAFAM	Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft
GDD	Gestão de Direitos Digitais
GM	General Motors
GT-SeAC	Grupo de Trabalho SeAC
GVT	Global Village Telecom
HBO	Home Box Office
HD	High-definition video
IA	Inteligência Artificial
IAMCR	International Association for Media and Communication Research
IBM	International Business Machines Corporation
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IC	Indústria Cultural
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFT	Instituto Federal de Telecomunicações
IN	Instrução Normativa
IoT	Internet das Coisas
IP	Internet Protocol
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor
IPTV	Protocolo de Internet
IPVOD	Internet Protocol Video on Demand
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ISDB	Integrated Services Digital Broadcasting
ISS	Imposto Sobre Serviços
LAI	Lei de Acesso à Informação
Lapcom	Laboratório de Políticas de Comunicação
LGCEM	Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LSBDC	Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
Mac	Macintosh
Mbps	Megabit
MCI	Microwave Communications, Inc.
MCOM	Ministério das Comunicações
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MGM	Metro-Goldwyn-Mayer Inc
MMDS	Serviço de Distribuição Multiponto Multicanal
MP	Medida Provisória
MSN	The Microsoft Network
MVPD	Multichannel video programming distributors
NBC	National Broadcasting Company
NEC	Nippon Electric Company
NFL	National Football League
NMF	Nação Mais Favorecida
NSF	National Science Foundation
NWB	Network Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OFCOM	Office of Communications
OFTEL	Office of Telecommunication
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTT	Over the Top
OVDs	Online video distributors
PC	Personal Computer
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPG	Programa de Pós-Graduação
PPV	Pay Per View
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIS	Programa de Integração Social
PJ	Pessoa Jurídica
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PT	Partido dos Trabalhadores

PTTs	Postal, Telegraph and Telephone
RAI	Radiotelevisione Italiana
RCA	Radio Corporation of America
SAM	Superintendência de Análise de Mercado
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
SCP	Superintendência de Competição
SD	Standard Definition
SeAC	Serviço de Acesso Condicionado
Seae	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SET	Sociedade de Engenharia de Televisão
SCM	Serviço de Comunicação Multimídia
SLP	Serviço de Limitado Privado
SNC	Secretaria Nacional das Comunicações
STB	Set-top box
STF	Supremo Tribunal Federal
SVA	Serviços de Valor Adicionado
SVOD	Serviços de Valor Adicionado Programado por Subscrição
SVOD	Subscription Video on Demand
TCP	Transmission Control Protocol
TCU	Tribunal de Contas da União
Telebras	Telecomunicações Brasileiras S/A
Telebrasília	Telecomunicações de Brasília S/A
Teleceará	Telecomunicações do Ceará S/A
Telemig	Telecomunicações de Minas Gerais S/A
Telerj	Telecomunicações do Rio de Janeiro S/A
Telesp	Telecomunicações de São Paulo S/A
Telmex	Teléfonos de México
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
TIM	Telecom Itália
TNT	Turner Network Television
TVA	Televisão Abril
TVOD	Transaction Video on Demand
TW	Time Warner
UEFA	União das Federações Europeias de Futebol
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UE	União Europeia
UHF	Ultra High Frequency
UIT	União Internacional de Telecomunicações
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
V-Dem	V-Dem Institute
VHF	Very High Frequency
VoD	Vídeo sob Demanda
www	World Wide Web

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Apresentação do objeto e problema de pesquisa.....	17
1.2 Questões de análise e Objetivo da tese.....	32
1.3 Abordagem teórico-metodológica: dialética e Economia Política da Comunicação	34
1.4 Métodos e técnicas de pesquisa.....	48
Parte I – Economia, Direito à Comunicação e Tecnologias.....	60
2. CONCEITOS TEÓRICOS E PRÁTICOS.....	61
2.1 Concorrência, oligopólios e barreiras à entrada.....	62
2.2 Estruturas de mercado da Indústria Cultural e seus reflexos econômicos e políticos: concentração e direito à comunicação.....	65
2.3 Barreiras à entrada no audiovisual: estético-productivas e político- institucionais.....	76
2.4 Definições dos serviços de <i>streaming</i> OTT de audiovisual.....	81
2.5 Características, estratégias e modelos de negócios das plataformas de <i>streaming</i> OTT de audiovisual.....	88
2.6 Concorrência no ecossistema midiático e barreira à entrada digital.....	99
Parte II – Abordagem histórica à luz da EPC.....	109
3. MUDANÇAS NO CAPITALISMO A REBOQUE DAS TRANSFORMAÇÕES NAS COMUNICAÇÕES E VICE-VERSA.....	110
3.1 O auge do Estado de Bem-Estar Social.....	118
3.2 Crise do Estado de Bem-Estar Social.....	121
3.3 Mudanças técnicas nas comunicações que ajudaram no processo de mundialização do capital.....	124
3.4 Emergência do modo de regulação neoliberal.....	125
3.5 Crises do modelo neoliberal.....	129
3.5.1 Internet: origem, evolução, boom, crise e oligopólios em aliança e/ou concorrência com a Indústria Cultural.....	129
3.5.2 Crise dos Subprimes, aprofundamento das respostas neoliberais e expansão global do Netflix.....	136
3.5.3 Crise da COVID-19 e disputas geopolíticas entre EUA e China pela hegemonia das comunicações.....	142
4. REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES NO BOJO DAS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO.....	146
4.1 Formação do monopólio privado da AT&T.....	149
4.2 Das práticas monopolistas da AT&T ao desmembramento.....	153

4.3 A quebra do monopólio público das telecomunicações na Europa.....	158
4.4 Da permanência da ideologia do “livre mercado” e da abertura à concorrência, nos anos 1990, à retomada da concentração, nos anos 2000.....	162
4.5 A formação de alianças e conglomerados no audiovisual: do analógico ao digital.....	170
Parte III – Descompasso legal-institucional-tecnologias e regulação das comunicações no Brasil.....	177
5. REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES NO BRASIL: HISTÓRICO, PARADOXOS E PERSPECTIVAS.....	178
5.1 A regulação das comunicações no Brasil em perspectiva histórica.....	180
5.2 A quebra do monopólio das telecomunicações e os paradoxos da radiodifusão: origem do descompasso.....	190
5.3 A defesa do conteúdo audiovisual nacional na dinâmica de internacionalização dos serviços	193
5.4 Lei do Serviço de Acesso Condicionado: da agenda à formulação.....	196
6. A FUSÃO DA AT&T E WARNERMEDIA: DO PARADOXO DA RADIODIFUSÃO AO PARADOXO DIGITAL.....	203
6.1 O primeiro processo na Anatel: divergências, consensos e liminar	204
6.2 Justificativas para o posicionamento da área técnica da Anatel divergente da Procuradoria.....	216
6.3 Opinião da área técnica da Ancine sobre a fusão.....	221
6.3.1 Análise do mercado de programação de canais.....	223
6.3.2 Análise do mercado de empacotamento.....	231
6.3.3 Análise dos limites à integração vertical.....	233
6.3.4 Análise conjunta da Anatel e da Ancine sobre a concorrência no Serviço de Televisão por assinatura e ameaça de serviços substitutos.....	234
6.4 Decisão do primeiro processo na Anatel.....	236
6.5 A decisão do Cade: cada qual no seu quadrado.....	238
6.6 A decisão da Anatel: divergências convergentes e fim do Tratado de Tordesilhas?.....	247
6.7 O posicionamento dos agentes privados no processo da Anatel: Sky, Abert e Neo TV.....	253
6.7.1 Sky e consultorias especializadas.....	253
6.7.2 O pedido da Abert: em defesa do tratamento isonômico entre os <i>players</i> nacionais e estrangeiros.....	259
6.7.3 NEOTV: a intenção do legislador e os riscos aos pequenos operadores e empresas independentes.....	261

6.8 O embate entre as áreas técnica e jurídica da Anatel e a Sky.....	263
6.9 Placar final Anatel: 3x2	267
6.10 A decisão da Ancine: a ilegalidade legal.....	272
6.11 As contradições envolvendo a análise da fusão entre AT&T e WarnerMedia, no Brasil.....	276
7. DESDOBRAMENTOS PÓS-FUSÃO NO BRASIL: NO COMPASSO DO DESCOMPASSO.....	289
7.1 Processo de entrada do Brasil na OCDE e análise das recomendações para as comunicações.....	292
7.2 Contribuição da Ancine ao GT-SeAC.....	298
7.3 Relatórios do GT-SeAC e Projetos de Lei em andamento	303
7.3.1 Enquadramento regulatório dos serviços de <i>streaming</i> : o caso Claro vs Fox.....	308
7.3.2 <i>Must-Carry</i>	310
7.3.3 Estrutura societária.....	312
7.3.4 Simplificação Tributária.....	314
7.3.5 Regulação.....	315
7.3.6 Fomento.....	316
7.3.7 Cotas e produção independente.....	316
7.4 No compasso do descompasso	317
CONCLUSÕES.....	320
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	339

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do objeto e problema de pesquisa

Essa tese desenvolveu-se no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, na linha de pesquisa “Poder e Processos Comunicacionais”, da Faculdade de Comunicação, da Universidade de Brasília (PPG-FAC/UnB), e estuda o descompasso envolvendo mudanças tecnológicas e a regulação das comunicações no Brasil, que se aprofunda ante o crescimento das tecnologias digitais no setor, com a concorrência de serviços de audiovisual ofertados por plataformas de *streaming* OTT de vídeo.

O tema surgiu de inquietações suscitadas com a observação do crescimento e da chegada ao Brasil de atores ou *players* internacionais (nome dado aos conglomerados globais), primeiramente com a chegada da televisão a cabo, no fim dos anos 1980, entrando nos anos 1990; seguida das telecomunicações, a partir da privatização deste setor, que ocorreu em 1997. Depois, foram observadas mudanças relacionadas à convergência tecnológica, à internet¹ e ao modo de regulação, que contribuiu com a expansão de grupos transnacionais, concentração dos mercados, fusões e acordos envolvendo o setor de audiovisual nos últimos anos. Exemplos desses acordos e fusões se deram com a compra da WarnerMedia (Time Warner) pela AT&T, anunciada em 2016; aquisição da Fox, Marvel, Pixar e outros estúdios pela Disney, a partir de 2010; compra dos canais do Youtube “Desimpedidos” e afiliados, da produtora NWB (Network Brasil), pela rede de materiais esportivos Centauro, em 2020; e acordos envolvendo a rede de varejo Casas Bahia, no Brasil, com a Viacom CBS e Paramount, em 2021. Essas transformações remetem à concorrência no audiovisual com empresas que atuam na camada de conteúdo da internet, também conhecidos como serviços Over-the-Top (OTT) de vídeo *streaming*, como Netflix, Globo Play, Amazon Prime, Apple TV, Disney Plus, Star Plus, Paramount+, dentre outros.

Segundo Ramos (2000), a internet, em meados da década de 1990, era lenta em velocidade de transmissão de dados, com uso de redes de telefonia via linhas de cobre. A partir da segunda metade da década de 1990, por meio da convergência com redes de

¹ A palavra internet representa uma conexão de redes de computadores em sentido amplo. Sob esse ponto de vista existem várias internets. Por outro lado, a Internet que conhecemos (que entra em sites e etc.) seria uma instância do substantivo comum internet e, por conseguinte, um nome próprio. Logo, apesar do nome aqui utilizado na maior parte do texto ser Internet com “I” maiúsculo, nesta tese, utilizaremos o nome com a inicial minúscula.

banda larga, é alavancada pela entrada no mercado, em escala comercial, dos modems para TVs a cabo (RAMOS, 2000, p. 191). Com as melhorias técnicas da internet, a partir de redes de fibra óptica, por exemplo, viabilizou-se, no Brasil, a partir dos anos 2000, um aumento da capacidade de transmissão de dados, sejam eles de texto, imagens e voz. Além disso, com o passar dos anos, observou-se a melhoria das tecnologias referentes à transmissão de dados móveis, ou serviços de telefonia celular, dando maior ubiquidade ao público, e o desenvolvimento de múltiplos aparelhos conectados, como *Smart TVs*, *tablets* e *videogames* ou dispositivos conectados², tais como o *Chromecast*, Roku TV Stick, Android TV, Fire TV, que permitem conectar aparelhos de TV tradicionais à internet. Atualmente, discute-se a implementação da 5ª geração da telefonia móvel (5G), a qual permitirá, dentre outros recursos, a intensificação do uso da internet em diversas atividades cotidianas, por meio da conexão de dispositivos, como geladeiras, automóveis, maquinário do agronegócio, com a Internet das Coisas (IoT)³, além de melhoria da conexão de todos os aparelhos “*Smart*”, diminuindo a latência de conexão e aumentando potencialmente o envolvimento dos usuários em diversos serviços, incluindo o audiovisual, especialmente pelas possibilidades de transmissão simultânea ou ao vivo.

Seguindo o *boom* de empresas que surgiram a partir da chamada privatização da internet, que a abriu para a exploração comercial, em 1995, as empresas “pontocom” entraram em crise na virada do século XX. Com o desenrolar da crise, houve intensificação da entrada de grandes capitais no ambiente digital, constituindo barreiras à entrada aos concorrentes, incremento de fusões e alianças entre os grandes *players*. Nesse contexto, Bolaño *et al* (2011) afirmou que um dos elementos que definiram o potencial de alcance da internet, por meio da conquista do usuário, foi o conteúdo audiovisual. A partir de então, cresceram os chamados canais Web, ou portais, ofertando informação e entretenimento.

Dessa necessidade de oferta de conteúdo cada vez mais variado, surgem as alianças dos setores de provimento de acesso à internet, com o setor de produção de conteúdo audiovisual. Esse fenômeno reflete-se em transformações nos processos de

² Aparelhos que transformam qualquer televisor que possua uma entrada HDMI em uma *Smart TV*. Permite reproduzir imagens, sons e vídeos de outros dispositivos, como celulares, computadores e videogames para a televisão, através da conexão sem fio Wi-Fi.

³ De acordo com o Plano Nacional de Internet das Coisas, instituído pelo Decreto 9.854/2019, a Internet das Coisas é a infraestrutura que integra a prestação de serviços de valor adicionado com capacidades de conexão física ou virtual de coisas com dispositivos baseados em tecnologias da informação e comunicação existentes e nas suas evoluções, com interoperabilidade (Art. 2º, inciso I) (BRASIL, 2019).

produção, distribuição e consumo de conteúdos audiovisuais, culminando em movimentos de reestruturação das estratégias dos grupos, e/ou no alinhamento às novas diretrizes e exigências do setor. As primeiras alianças, no entanto, não corresponderam às expectativas do tamanho do negócio pactuado, como a fusão entre o grupo de internet AOL e a Time Warner, fracassada no bojo da crise dos anos 2000 (BOLAÑO *et al*, 2011).

Nos anos seguintes, foram feitas várias alianças entre empresas de e-mail e ferramentas de busca, que substituíram em importância e robustez os então portais web, liderados por Google, Yahoo! e Microsoft. No final da primeira década do século XXI, assiste-se às primeiras aquisições unindo empresas de internet e a indústria de entretenimento, a exemplo da aliança entre Google e Youtube, em 2006, seguidas de alianças com grandes gravadoras e redes de TV (BOLAÑO, 2017).

Em 2007, nos Estados Unidos, a então empresa Netflix, que trabalhava com locação de vídeos e entrega de DVDs pelos correios, desde 1997, passa a conformar um novo modelo de negócios, com oferta de filmes e séries por meio de pagamento de assinatura e acesso a uma plataforma de *streaming*. Em 2016, deu-se início à internacionalização do serviço, alcançando, em março de 2020, 195 milhões de assinantes no mundo (COSTA, 2020). Essas empresas, denominadas “Over the top” ou OTT de *streaming* de audiovisual, distribuem diversos tipos de serviços na internet, incluindo conteúdos de áudio e vídeo, tradicionalmente oferecidos por firmas da Indústria Cultural (IC).

Por sua vez, o termo “Indústria Cultural” deriva da Escola de Frankfurt, citado pela primeira vez no texto “Dialética do Iluminismo” (ADORNO; HORKHEIMER, 1947 (2006)), para representar todo o sistema envolvendo os veículos de comunicação, sua influência sobre os indivíduos e a reprodução do sistema social. Nesta tese, a IC é um fenômeno central do campo cultural e de construção da hegemonia, cuja organização segue os mesmos princípios-base da constituição da etapa do capitalismo iniciada a partir de 1970, com desdobramentos ainda percebidos no século XXI⁴. Formada por diferentes setores, como a televisão e outros serviços culturais e de

⁴ Sabemos que a menção à Indústria Cultural presente nos textos de Adorno e Horkheimer situam em um período histórico anterior ao neoliberalismo, época de consolidação do consumo em massa, do crescimento de bens de consumo duráveis, dentro da lógica de cidadania para o consumo e da disseminação do estilo de vida norte-americano. Com o processo de convergência e concentração das empresas de comunicações, informação e entretenimento, especialmente com a televisão a pagamento, a qual se internacionalizou e possibilitou o crescimento de conteúdo segmentado, diversos autores passaram a contestar a validade do uso do termo Indústria Cultural aos fenômenos mais recentes, o que pode incluir o crescimento da internet,

informações, como a televisão por assinatura, rádio, livros, imprensa, cinema, a Indústria Cultural serve de mediação e integração social (BOLAÑO, 2016) e passa por transformações com a concorrência e convergência com serviços oferecidos digitalmente.

Se antes o público tinha acesso aos bens culturais por meio de determinadas tecnologias ou estruturas físicas (por exemplo, jornal, televisão, rádio, salas de cinema e livros), as quais, no caso do audiovisual, eram transmitidas ao público pelas emissoras de radiodifusão, operadoras de televisão por assinatura, venda ou aluguel de DVDs e de outras mídias e cinema, agora, os conteúdos chegam ao público, também e de maneira crescente, por meio de plataformas digitais, que abarcam os serviços de busca, as mídias sociais, os aplicativos de trocas de mensagens e os serviços OTT de audiovisual. De acordo com Bolaño e Vieira (2014), a internet é o espaço de convergência para toda a produção cultural industrializada, para o comércio geral e para os indivíduos e grupos sociais, como grande plataforma de comunicação, resulta do desenvolvimento e interpenetração das tecnologias e de sua expansão global (BOLAÑO *et al*, 2011; BOLAÑO, VIEIRA, 2014, p. 75).

À época de elaboração do projeto de pesquisa, antes do ingresso no Programa de Pós-Graduação em Comunicação, em meados de 2017, no entanto, o fenômeno dos serviços de *streaming* parecia-se mais com uma inovação tecnológica restrita. De lá para cá, dada a velocidade com que as mudanças acontecem, fatores como o aumento do consumo e da oferta repercutiram em medidas dos operadores de radiodifusão e de televisão por assinatura, para enfrentar os novos agentes.

Com as possibilidades que se apresentaram com a necessidade de isolamento social, em vista da pandemia da COVID-19, em 2020, setores como o de audiovisual por internet ganharam ainda mais relevância. Além desses, houve um incremento do uso da banda de internet para tráfego de informações, seja para atividades de telemedicina, teletrabalho, práticas jornalísticas, educação, entretenimento a distância, dentre outras funções, além do incremento de novas práticas de consumo e de serviços por demanda e com entrega em domicílio. Todas essas possibilidades abertas com a conexão à internet expuseram, de um lado, a importância e dependência de formas de comunicação,

especialmente pelo termo afirmar o caráter de perda da individualidade que o consumo de massa de produtos culturais reflete. Porém, filiamo-nos às correntes que dialogam com os apontamentos dos autores da Escola de Frankfurt, com as devidas diferenças que permeiam as comunicações na contemporaneidade, sem, no entanto, invalidar a visão crítica dos autores quanto à alienação do trabalhador das condições de produção e reprodução cultural. Ver Zuin, 2001; Safatle, 2021; Bolaño; Bastos, 2020.

especialmente dos serviços de telecomunicações que fornecem acesso à internet; por outro, expôs-se a precariedade de acesso de grande parte da população brasileira, uma vez que, de acordo com o IBGE, 21% dos domicílios brasileiros não possuem nenhum acesso à internet, e mesmo pessoas com acesso têm falta de habilidades para lidar com as tecnologias (CGI.br, 2020).

Diante desse cenário, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que reúne diversos setores do governo e da sociedade civil, responsável por estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da internet no Brasil, emitiu uma nota⁵, em razão do cenário de quarentena e isolamento social pela pandemia da COVID-19, em 11 de maio de 2020. O documento destaca, entre outros aspectos, a dependência e a importância do acesso à internet, porém, sem deixar de enfatizar que o acesso de forma isolada, “não é capaz de atender a todas as demandas por informação e comunicação da sociedade”. Também fez recomendações aos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de reconhecerem o caráter essencial e universal do serviço de conexão à internet, para adoção de políticas públicas. Aos usuários, recomendou a adoção de medidas de prevenção de golpes *online* e propagação de notícias falsas; além do uso de ferramentas de controle parental para proteção de crianças e adolescentes de ações criminosas na internet. Às empresas de TIC, solicitou que aumentassem a capacidade de cobrir áreas sem acesso. Por último, ao terceiro setor e à comunidade acadêmica, que se mobilizassem para identificar e tentar mitigar as vulnerabilidades associadas à exclusão digital (CGI.br, 2020).

Além desse panorama de aumento do uso da internet para diversas atividades, ao passo em que se expõe a necessidade de adoção de políticas públicas e de ações multisetoriais relativas ao ambiente digital, também são vistas mudanças em relação ao consumo de conteúdos por meio da internet. Segundo dados da pesquisa Kantar IBOPE, de 2020, dentre as pessoas que acessam a internet no Brasil, a média de consumo de vídeos *online* gratuitos é de 80%. Já a média global de consumo de vídeos grátis pela rede é de 65%. Quanto ao consumo de vídeos em mídias sociais, no Brasil, a média é de 72%, contra 57% na média global. Já o consumo de serviços de vídeos por assinatura, que

⁵ “NOTA PÚBLICA em razão do cenário de quarentena e isolamento social pela pandemia da COVID-19”. CGI.br, publicado em 11 de maio de 2020. Disponível em: <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-em-razao-do-cenario-de-quarentena-e-isolamento-social-pela-pandemia-da-covid-19/>. Acesso em 22 jun 2021.

incluem as plataformas pagas como Globo Play, Netflix e Amazon Prime, é de 62% no Brasil e 50% na média mundial (KANTAR-IBOPE, 2020, p. 8).

A mesma pesquisa revelou que, em 2018, o consumo de vídeo *online* era de 33%, passando para 50%, em 2019, e 61%, em 2020. Em média, cada usuário de vídeo sob demanda pago passa cerca de 1 hora e 49 minutos assistindo a esses serviços, diariamente, o que complementa o tempo que passam consumindo televisão, que registrou em 2020, média de 7 horas e 9 minutos, por dia. Em contrapartida, apesar do hábito de consumir vídeo se pulverizar em diferentes plataformas e lugares, como *Whatsapp*, mídias sociais e cinema, ainda é a radiodifusão quem ocupa a primeira colocação, com 92%, seguida de *Whatsapp* (77%) e YouTube (64%).

Afora esse aumento do consumo de vídeos pela internet, o surgimento e o crescimento de plataformas digitais alteram significativamente as formas de produção, distribuição e consumo, com reflexos na concorrência do setor de audiovisual, que inclui a televisão aberta – serviço de radiodifusão – e a televisão por assinatura – que, no Brasil, é classificado como serviço de telecomunicações. À medida que aumentam as opções de escolha de produtos audiovisuais e personalização, dentro de um cardápio individualizado, altera a estratégia de programação linear lançada por radiodifusores e operadores de televisão por assinatura. Ao mesmo tempo em que há aumento da oferta no ambiente digital, nota-se a reprodução de formatos e padrões estéticos, em uma relação paradoxal que consiste em maior volume de produções, mas com uma diversidade cada vez mais restrita a padrões internacionais. Apesar de adotarem modelo de financiamento muitas vezes semelhante à televisão por assinatura, os serviços de OTT de vídeo custam em média menos que a TV paga, além de serem acessados pela internet, cada vez mais utilizada pela população em atendimento a diversos fins, como visto acima.

Uma das consequências dessa concorrência foi a queda do número de assinantes de televisão paga nos últimos anos. Dados da Anatel, de janeiro de 2021, mostram que o setor retraiu 5,6% em 2020, com perda de 828 mil clientes em um só ano. Com isso, o mercado de TV por assinatura do Brasil totalizou 14,9 milhões de clientes, em dezembro de 2020 (POSSEBON, 2021). Porém, após decisão da Anatel que passou a contabilizar na base de assinantes de televisão por assinatura pessoas que apresentam kit de operação de TV via satélite (DTH), a partir de julho de 2021, os números oficiais tiveram um incremento, com 16,4 milhões de assinantes, em novembro de 2021. Porém, esses usuários têm acesso apenas aos canais de televisão aberta e aos canais de

carregamento obrigatório da televisão por assinatura, sem realizarem pagamentos pelos serviços como os demais assinantes de SeAC, nem receberem os demais canais dos pacotes de programação distribuídos pelas operadoras.

Contudo, é preciso situar que a televisão por assinatura e seu modelo de financiamento condicionado a pagamento, levou à exclusão por motivos como preços e uma capacidade limitada de aquisição dos serviços por parte da população. Além disso, com as perdas na renda da classe trabalhadora, observa-se um corte em despesas de consumo de bens, incluindo os simbólicos condicionados a pagamento. Exemplo disso é que, ao longo dos anos, o percentual de domicílios com televisão por assinatura no Brasil não ultrapassou 34% dos lares em nenhum momento. No auge da televisão por assinatura no Brasil, em 2016, havia 19 milhões de assinantes, o que corresponde a 33,7% dos domicílios⁶. Com isso, o alto custo da televisão por assinatura pode ser visto tanto como motivo para perda de clientes como para não aquisição por novos assinantes. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2018, realizada pelo IBGE, dentre os motivos para não haver a contratação de televisão por assinatura estavam por considerar o serviço caro (51,8%), por não haver interesse pelo serviço (42,5%), seguido da motivação de que vídeos (inclusive programas, filmes ou séries) acessados pela internet substituíam o serviço (3,5%) (IBGE, 2018). De acordo com pesquisa feita pela consultoria Amdocs, apresentada em evento sobre plataformas OTT, em fevereiro de 2019, o valor gasto com a assinatura de TV no país pagaria os custos de até quatro plataformas de *streaming*⁷.

Já na radiodifusão, em 2019, o sinal digital de TV aberta atingiu 89,8%⁸ dos domicílios e o modelo de financiamento que se dá, principalmente, pelas verbas de publicidade, também sofreu retração. No primeiro semestre de 2020, investiu-se R\$ 5,7

⁶ Segundo o portal teleco.com.br, o percentual de domicílios brasileiros com televisão por assinatura ao longo dos anos é de 33,7% (2016); 32,9% (2017); 31,8% (2018); e 30,4% (2019). Disponível em: <https://www.teleco.com.br/nrtv.asp>. Acesso em 25 jun 2021.

⁷ “Plataformas OTT teriam 39% de penetração no Brasil, diz estudo da Amdocs”. Disponível em: <http://teletime.com.br/13/02/2019/plataformas-ott-teriam-39-de-penetracao-no-brasil-diz-estudo-da-amdocs/>. Acesso em 2 jun 2019.

⁸ Segundo o governo federal, “Ainda há no país 4.191 municípios que não concluíram a migração para o sinal digital, ou seja, ainda há transmissão dos sinais analógicos. Em particular, há 1.638 municípios que contam apenas com o sinal analógico. A meta do MCom é que até o fim de 2022 todos os municípios brasileiros com transmissão com televisão analógica em operação sejam digitalizados. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/digitaliza-brasil-1>. Acesso em 13 mai 2022.

bilhões em publicidade. Desse montante, a TV aberta perdeu 29% dos aportes, ao passo que os meios digitais foram os menos atingidos (COSTA, 2020). Essa queda da verba publicitária reflete, entre outros fatores, a redução dos índices de audiência. Em junho de 2021, a TV Globo, apesar de conservar sua liderança na televisão aberta, registrou o pior índice de audiência do mês de junho de sua história, registrando três meses consecutivos de perda de audiência em 2021⁹. A tendência de perda de audiência e relevância da Globo entre diferentes camadas da população foi denominada por Borelli *et al* (2000) de “A Deusa Ferida – por que a Rede Globo não é mais a campeã absoluta de audiência”. À época os autores traziam dados sobre a radiodifusão, a televisão por assinatura e outras tecnologias. Mas a hegemonia do grupo local permanece, em certa medida, tendo em vista o crescimento de assinaturas do serviço de *streaming* Globo Play, em que pese a concorrência internacional desses serviços, que ameaça os mercados locais tradicionais.

Exemplo de que os meios digitais foram os menos afetados se observa com o número de assinantes de serviços de *streaming*. Segundo a consultoria Finder, 64,58% da população teria assinatura de *streaming*, em 2021, ficando atrás apenas da Nova Zelândia (65,26%)¹⁰. Somente o Netflix teria mais de 19 milhões de assinantes no país¹¹, superando o total de assinantes de televisão no Brasil. Tendência que acontece desde 2019, em termos globais (COSTA, 2020). A Amazon Prime é exemplo desse crescimento, registrando mais de 200 milhões de assinantes no mundo, cujo serviço inclui, além do acesso a vídeos, música, jogos, livros, frete grátis e entregas mais rápidas em compras feitas pelo varejista Amazon (PEREIRA, 2021)¹². Porém, observa-se que após o recrudescimento da crise sanitária, dados de 2022 apontam uma estagnação dos números relativos a serviços de *streaming* ou mesmo queda das assinaturas nos EUA,

⁹ “Ibope na TV aberta: Globo registra pior mês de junho de sua história”. FELTRIN, Ricardo. Publicado em 2 jul 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/ooops/2021/07/02/ibope-na-tv-aberta-globo-registra-pior-mes-de-junho-de-sua-historia.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 6 jul 2021.

¹⁰ “Brasil é segundo do mundo em streaming; Prime cresce e Disney+ dispara. RAVACHE, Guilherme, em UOL, publicado em 12 ago 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/colunas/guilherme-ravache/2021/08/12/brasil-e-segundo-do-mundo-em-streaming-e-crescimento-do-disney-surpreende.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 17 jan 2022.

¹¹ “Veja % de assinantes dos maiores serviços de streaming no Brasil”. FELTRIN, Ricardo, em UOL. Publicado em 15 dez 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/ooops/2021/12/15/veja-porcentagem-de-assinantes-que-servicos-de-streaming-tem-no-brasil.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 17 jan 2022.

¹² Artigo sobre exemplos de serviços de assinaturas no meio digital, fala do crescimento de serviços oferecidos por meio de pagamento de assinatura, como ferramentas de acesso a *softwares*, clubes de bebidas, acessórios como relógios, aplicativos de encontros, bitcoins e outros. “O triunfo improvável da assinatura”. PEREIRA, João Pedro, publicado em Publico.pt. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/06/28/newsletter/quatrozero>. Acesso em 28 jun 2021.

contrariando expectativas das empresas que continuarem em ritmo acelerado de adesão e crescimento. Isso implicou na alteração da estratégia de empresas, como a Netflix, que anunciou o início da cobrança de assinaturas para usuários que antes compartilhavam a mesma senha¹³.

Em artigo sobre a Economia Política da Internet e sites de mídias sociais (BOLAÑO; VIEIRA, 2014), os autores falam das peculiaridades da mercadoria audiência da internet, a qual se assemelhava à mercadoria audiência da TV aberta, no sentido de que os usuários de serviços de busca, sites de mídias sociais e e-mail, por exemplo, não pagavam para utilizar esses serviços, assim como os telespectadores de televisão aberta não pagam para assistir aos programas. A diferença está em que na radiodifusão a audiência seria passiva e na internet, por meio do fornecimento de dados pessoais e do rastreamento das suas ações na rede, as empresas de processamento de dados vendem essa mercadoria para os anunciantes, cujos dados são muito mais segmentados. Tudo isso potencializaria a publicidade, uma vez que estaria cada vez mais próxima de ser dirigida ao público certo. Nesse ambiente digital, portanto, os campeões de audiência seriam as empresas que conseguissem transformar essa massa de dados em produtos cada vez mais específicos, incluindo os produtos audiovisuais, ao passo que, na televisão por radiodifusão, a audiência não tem relação com esse “valor agregado”.

Com o crescimento de plataformas digitais, como os serviços OTT, além da mercadoria “audiência ativa”, há a venda de assinaturas em diversos serviços deste tipo. A respeito da mudança da forma de financiamento misto, feita pela publicidade e pelo pagamento de assinatura, hoje ainda mais diversificado, Santos e Bolaño (2020) apontam para alterações mais robustas e profundas:

Essa flexibilização de formatos e modelos de financiamento avança ainda com as alterações na concorrência em escala internacional, decorrentes da expansão da internet, com a digitalização geral da produção cultural e a sua incorporação ao sistema global das grandes plataformas de serviços (BOLAÑO; SANTOS, 2020, p. 5).

¹³ “Publicidade afeta o mercado de streaming e Netflix cede às mudanças”. LOURES, Alexandre; CASTRO, Flávio, publicado em Exame, em 27 abr 2022. Disponível em: <https://exame.com/bussola/publicidade-afeta-o-mercado-de-streaming-e-netflix-cede-as-mudancas/>. Acesso em 13 mai 2022.

Como visto, essas empresas fazem parte de grandes conglomerados internacionais e locais de comunicações, cuja centralização se avolumou a partir do processo de convergência tecnológica, da mundialização do capital, que compõem as transformações do capitalismo, a contar das três últimas décadas do século XX. Considerando o poderio desses conglomerados, em termos econômicos¹⁴, políticos e culturais, nota-se um acirramento da concorrência e de parcerias ou fusões envolvendo grupos transnacionais de diferentes setores, como o de telecomunicações, informática, digitais e varejistas, por exemplo, com grupos de comunicação. Ademais, esses movimentos seguem acompanhados de contradições do capitalismo, sob a égide neoliberal, como sistema que propaga a ideia de liberdade e múltiplas possibilidades de acesso aos bens e aos mercados, mas mascara a exploração, intensificação de formas de subsunção de múltiplos aspectos da vida social e diferenças na capacidade de consumo, de produção e de distribuição. Nesse sentido, o aumento da demanda por produtos audiovisuais disponíveis na internet suscita problemas de acesso à infraestrutura; às tecnologias; aos serviços; às formas de produção e de consumo, de um lado; ao passo em que aumentam formas alternativas dessas produções, por outro.

Em relação a problemas de acesso à infraestrutura, dados da pesquisa TIC Domicílios 2020, elaborada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), mostram que 96% dos domicílios possuem TV, 25% possuem televisão por assinatura e 67% possuem acesso à internet. Dos domicílios sem internet, 68% apontaram, como motivo para não terem, porque acham caro; e 13%, por falta de disponibilidade de internet na região do domicílio localizado em áreas rurais. Dos lares com acesso à internet, em 9% essa conexão se dá via modem ou chip 3G e 4G¹⁵

¹⁴ Ranking de maiores empresas de capital aberto do mundo, publicado anualmente pela Revista Forbes, desde 2003, mostra que empresas de internet superam algumas petroleiras, além de mostrar aumento de empresas chinesas na lista ao longo dos anos. “Global 2000: as maiores empresas de capital aberto do mundo em 2021”. Andrea Murphy, Eliza Haverstock, Antoine Gara, Chris Helman e Nathan, publicado em 13 mai 2021. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2021/05/global-2000-as-maiores-empresas-de-capital-aberto-do-mundo-em-2021/>. Acesso em 11 ago 2021.

¹⁵ Segundo dados da Anatel, no Brasil existem 242,5 milhões de acessos de telefonia móvel, sendo que a tecnologia 4G corresponde a 76,4% do total, seguido de 3G (12,5%) e 2G (11,1%). Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos>. Acesso em 12 ago 2021. A definição 1G, 2G, 3G, 4G e a recente 5G corresponde à geração da rede de conexão de internet móvel, sendo maior o número, mais avançada em termos de tecnologia e mais recente (MAGALHÃES, André Lourenti, 2021). “Quais são as diferenças entre redes 1G (fim dos anos 1980), 2G (1991), 3G (2001), 4G (2010), 5G e 6G?”. Publicado por CanalTech, em 8 abr 2021. Disponível em: <https://canaltech.com.br/internet/diferencas-entre-1g-2g-3g-4g-5g-6g/>. Acesso em 12 ago 2021.

(CETIC, 2021). Por sua vez, a PNAD Contínua TIC, feita pelo IBGE (2019), mostrou que, em 2018, 31,9% dos domicílios brasileiros ainda possuem televisão de tubo¹⁶.

Segundo Bolaño (2008), referindo-se a múltiplas formas de exclusão do sistema capitalista, de acesso a bens culturais, da educação, da saúde e dos bens públicos em geral, mas que no contexto apresentado abrange, inclusive, os excluídos digitais, a ideia de exclusão é parcialmente verdadeira, pois sua afirmação sem considerar outros pontos de vista, como “diferenças que as políticas públicas podem corrigir, e não como contradições fundamentais do sistema”, de nível estrutural, apenas reforçam a teoria social neoliberal, em que as decisões econômicas delimitam a agenda e a não agenda do governo (LOPES, 2018), típica da atual fase do desenvolvimento capitalista. “Na verdade, o trabalhador não está propriamente excluído, em sentido forte, mas incluído de forma subordinada, num sistema produtivo que o relega a uma situação de inferioridade na distribuição de riquezas, de modo que, por isso, sua capacidade de consumo é reduzida” (BOLAÑO *et al*, 2008, p. 28).

Nesse sentido, tem-se em conta um cenário complexo, que envolve questões de natureza técnica, política, econômica, geopolítica, social e cultural, tais como a convergência tecnológica, a qual produz resultados e contradições em diferentes aspectos da totalidade social. Tudo isso corrobora a importância do seu estudo, como emblemático do momento por que passamos, em se tratando do processo de convergência envolvendo telecomunicações, audiovisual, informática e internet e a concorrência no audiovisual.

Esse cenário se reflete em mudanças nas configurações da Indústria Cultural, o que demanda inovações de ordem regulatória. Nesse sentido, Murilo Ramos (2000) caracterizou essa arena de convergência como um campo de estudos e de intervenção política, chamado de “comunicações”¹⁷, o qual reúne os serviços e tecnologias descritos

¹⁶ A televisão de tubo refere-se à recepção dos sinais de transmissão por meio do tubo de raios catódicos. A chamada televisão analógica recebe sinais de frequência modulada (FM) e a converte em imagens e sons. Já a televisão digital também usa essa frequência, mas para transmissão de dados (bits e bytes), por meio de conversores digitais embutidos ou externos. (PEDROSA, Leyberson, 2016). Publicado em: Portal EBC, em 26 jan 2016. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/tecnologia/2016/01/datada-para-acabar-primeira-exibicao-da-tv-analogica-faz-90-anos>. Acesso em 12 ago 2021.

¹⁷ Murilo César Ramos conceitua comunicações, diferente do conceito de comunicação social ou de massa, como: “O processo contemporâneo de convergência da comunicação de massa, das telecomunicações e das redes de computadores, sugerindo a emergência de um novo cenário comunicativo cujas características fundamentais parecem ser: os custos crescentes das infraestruturas de transporte e circulação da informação, os custos decrescentes dos meios de acesso, a descentralização potencial da posse desses meios, a segmentação do uso, e a interatividade” (RAMOS, 2000, p. 66). À exceção do potencial de descentralização que não se concretizou plenamente, como veremos, tendo em vista a tendência de centralização dos meios, acreditamos que o termo, apesar de remontar há mais de 20 anos, abrange os

acima. Segundo Lima (2004), o conceito de comunicações no plural ocorre em função da tendência de se exaurirem as fronteiras entre os setores, com a convergência. Também sinaliza uma mudança de paradigma em relação às teorias da comunicação, historicamente separadas por veículos de comunicação (rádio, televisão e imprensa), sem incluírem pesquisas sobre o setor de telecomunicações, geralmente ligados à engenharia (BARRETO, 2018) e ao direito.

As mudanças nos setores de radiodifusão e de telecomunicações e o esmaecimento de suas fronteiras, dado o processo de convergência, constituem, ademais, segundo Barreto (2018), um novo modo de regulação setorial, que tem como base o paradigma digital, com predomínio do setor de informática, “que emerge como nova fronteira para a acumulação do capital” (BARRETO, 2018, p. 196).

Por sua vez, em que pese as transformações assistidas remontarem à possibilidade e à necessidade de um novo modo de regulação setorial, na prática, vê-se a permanência e a proeminência do descompasso entre as tecnologias e a regulação das comunicações no Brasil, além de contradições intrínsecas ao capitalismo.

Essas assimetrias regulatórias, observadas tanto entre radiodifusão, telecomunicações e plataformas digitais, quanto entre as comunicações em relação a outros setores, significam a aplicação de mecanismos a atores com características diferentes, mas que, na prática, produzem e distribuem o mesmo produto: bens simbólicos, filmes, séries, documentários, eventos esportivos, novelas, informações e outros formatos. Tudo isso contribui para a formação da opinião do sujeito, para manifestações sociais e políticas, além de gerar disputas e tensões, incluídas no objeto pesquisado.

Esse processo envolve, portanto, empresas e canais de comunicação que produzem esse material, fonte de lucro e de capital simbólico, político e ideológico. Além disso, envolve também as empresas de telecomunicações, que distribuem os serviços por meio das redes; os anunciantes, que produzem a mercadoria audiência e disputam a atenção do público; os cidadãos/consumidores/usuários/público¹⁸, que recebem os produtos audiovisuais; os agentes políticos, que se valem de medidas reguladoras e respectivas aplicações nos casos concretos; e organizações da sociedade civil, que

serviços via internet, incluindo os serviços de *streaming* que aqui nos referimos.

¹⁸ A escolha desse conceito refere-se às múltiplas dimensões que a categoria audiência pode assumir, tomada no conjunto das relações que as comunicações assumem junto aos indivíduos.

ocupam papel importante e, muitas vezes, alternativo, dada a hegemonia do pensamento neoliberal, que difunde os ideais de intervenção Estatal mínima, mas cuja ideologia também enfrenta pressões.

Diante desse cenário, surgiram desafios e questionamentos sobre a natureza dos agentes digitais no mercado comunicacional, frente à concorrência com os chamados setores tradicionais, como os serviços de televisão aberta somados aos de televisão por assinatura.

Isso porque, a Indústria Cultural, especialmente o audiovisual, passa a disputar a atenção do público com novos agentes. Nesse sentido, os chamados produtos culturais de audiovisual passam a ser oferecidos por novas estruturas e determinações de ordem tecnológica, financeira e regulatórias. Assim, o que antes era carregado pela publicidade, anunciantes e audiência – no chamado modelo de financiamento de serviço de radiodifusão comercial ou TV aberta –, e pela estratégia de venda de assinaturas ao público – no serviço de televisão paga –, passa a conformar outros modelos de financiamento de empresas digitais¹⁹; aprofundamento da segmentação, por meio do *big data* e da venda de dados dos clientes²⁰; de compra de empresas que atuam na internet, com perfis que registram milhões de seguidores, por grandes grupos de comércio varejista²¹; novas políticas de direitos autorais (CARMO; CARDOSO, 2017), (GUTIERRES, 2018), (GUIMARÃES; LEVY, 2010); de relações profissionais²²; e de formas de transmissão cada vez mais pulverizados (SERRA; SÁ; SOUZA FILHO *et al*, 2015). Sem falar na coexistência desse modelo comercial com os sistemas públicos, estatais e governamentais e com espaços colaborativos.

¹⁹ “Casas Bahia dá 3 meses grátis de Paramount+ para clientes – Promoção dá Paramount+ grátis no Casas Bahia Play para quem comprar no *app* da loja; *streaming* custa R\$ 19,90 por mês”. Lucas Braga, em Tecnoblog, publicado em 19 mar 2021. Disponível em: <https://tecnoblog.net/423152/casas-bahia-da-3-meses-gratis-de-paramount-para-clientes/>. Acesso em 21 jun 2021.

²⁰ “Análise de dados no OTT: por que é importante e como gerenciar?”. Gláudir Schlemper, em Digilab.com. Disponível em: <https://www.digilab.com.br/blog/analise-de-dados-no-ott/>. Acesso em 21 jun 2021.

²¹ “Centaurinho anuncia aquisição de dona do canal Desimpedidos por R\$ 60 mi”. UOL, em 14 dez 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/12/14/centaurinho-anuncia-aquisicao-de-dona-do-canal-desimpedidos-por-r-60-mi.htm>. Acesso em 21 jun 2021.

²² “Entenda por que onda de demissões de estrelas da Globo muda totalmente a TV – Saída de Vera Fischer, Renato Aragão, Malu Mader e outros rompe com modelo da velha *Hollywood* e fortalece o *streaming*”. Cristina Padiglione, em Folha de S. Paulo, publicado em 10 ago 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/08/entenda-por-que-onda-de-demissoes-de-estrelas-da-globo-muda-totalmente-a-tv.shtml>. Acesso em 21 jun 2021.

Não obstante essas inovações e alterações, a princípio, percebe-se que os conceitos de publicidade, anunciantes e audiência continuam presentes no sistema digital. Porém, as fronteiras que separavam essas partes entre diferentes sujeitos, também se esvaem ante a convergência e as empresas OTTs, aumentando as possibilidades de integração. Como exemplo, cita-se que os anunciantes se unem a produtoras de conteúdo em troca de dados dos clientes, como nova roupagem da mercadoria audiência. Além disso, a própria audiência passa a ter a possibilidade de disputar espaços com anunciantes, publicidade e com a própria audiência, produzindo vídeos com o intuito de monetizar o conteúdo. Outro exemplo que se reflete em mudanças nas formas – publicidade, anunciantes e audiência – relaciona-se com o uso de robôs para impulsionar o número de visualizações de determinado conteúdo postado nas redes sociais, alterando a forma de difusão de ideias, informações, para além de conteúdos audiovisuais (KALIL; SANTINI, 2020)²³.

Uma vez que se assiste ao crescimento de formas de comunicação não necessariamente advindas de grupos tradicionais, Castells (2017) denominaria esse setor de “autocomunicação de massa”, tendo em vista a possibilidade de realizar produções que podem ser potencialmente acessadas por muitas pessoas. No entanto, apesar de reconhecer a importância da contribuição do autor para marcar o crescimento e o poder da comunicação na sociedade contemporânea, discordamos no ponto em que afirma se tratar de uma nova sociedade, além do ponto de vista que credita a emergência de grandes empresas a experimentos de garagem, sem a participação do Estado. Para nós, trata-se da mesma sociedade capitalista, com suas contradições e formas de acumulação de capital, num sistema cada vez mais digitalizado, além de a internet e as inovações que lhe são intrínsecas serem fruto de uma política adotada nos Estados Unidos, incluindo projetos militares e de grandes universidades (BOLAÑO *et al*, 2008; BOLAÑO; VIEIRA, 2014).

Feita essa colocação, observa-se que todas essas alterações que permeiam o audiovisual refletem-se em diversas esferas da sociedade. No campo profissional, por exemplo, observam-se mudanças nas formas de remuneração, significativo número de

²³ Estudo da FESPSP e UFRJ mostrou que 55% das postagens pró-presidente Jair Messias Bolsonaro, no Twitter, sobre posicionamentos controversos acerca de medidas de combate à COVID-19, eram feitas por robôs. KALIL, I. & SANTINI, R. M. “Coronavírus, Pandemia, Infodemia e Política”. Relatório de pesquisa. Publicado em 1 de abr 2020. 21p. São Paulo / Rio de Janeiro: FESPSP / UFRJ. Disponível em: https://www.fespsp.org.br/store/file_source/FESPSP/Documentos/Coronavirus-e-infodemia.pdf. Acesso em 22 jun 2021.

demissões, de processos judiciais contra empresas, ajustes nas formas de contratação, dentre outras²⁴. No ambiente jurídico, suscitam-se mudanças legislativas e de interpretação das normas vigentes, para dar conta da regulação dos novos agentes, em concorrência com atores tradicionais²⁵. No campo das políticas de comunicação, ressurgem questões ligadas ao direito à comunicação, ao pluralismo de vozes e seus desdobramentos, como formas de financiamento, tributação, regionalização da produção, amparo a produções independentes e papéis das instituições reguladoras atuando em um ambiente cada vez mais convergente²⁶. Em relação ao público, notam-se alterações na forma de consumo, além de maneiras de captar sua atenção de modo mais segmentado, o que envolve temas de ordem técnica, financeira, jurídica e ideológica, a exemplo da chamada “publicidade de experiência” em relação à captação da atenção do público, incluindo crianças, por meio de vídeos na internet (MONTEIRO, 2018)²⁷.

Ademais, tendo em vista a ausência de regulamentação específica para os serviços de OTT, no Brasil, atualmente, observam-se medidas por parte das agências reguladoras envolvendo empresas digitais e serviços tradicionais de comunicações. Em decisão do Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de setembro de 2020, entendeu-se que não caberia à Anatel intervir na oferta de conteúdo audiovisual pela internet, ainda que se trate de programação linear (AQUINO, 2020). Ou seja, não competiria à Anatel adotar a mesma regulação para produtos de TV por assinatura e *streaming*, tendo em vista serem serviços “diferentes”. Também para a Diretoria Colegiada da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em setembro de 2020, os serviços ofertados pela internet não se caracterizariam como serviços de televisão por assinatura (LAUTERJUNG, 2020). Na mesma decisão, a Ancine apontou para a urgência do tratamento da assimetria regulatória entre as modalidades de distribuição de conteúdo

²⁴ “Após demissão de jornalistas, Fox Sports opera com quadro reduzido”. Notícias da TV.uol. Publicado em 12 dez 2020. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/apos-demitir-jornalistas-fox-sports-encerra-atividades-no-rio-de-janeiro-47638?cpid=txt>. Acesso em 22 jun 2021.

²⁵ “Anatel e Ministério das Comunicações vão rever lei da TV paga”. BRAGA, Lucas, em Tecnoblog.net. Publicado em 11 nov 2020. Disponível em: <https://tecnoblog.net/383252/anatel-e-ministerio-das-comunicacoes-vao-rever-lei-da-tv-paga/>. Acesso em 22 jun 2021.

²⁶ “Ancine fará limpeza na regulamentação e consulta sobre oferta de canais OTT”. POSSEBON, Samuel, em TelaViva. Publicado em 17 mar 2020. Disponível em: <https://telaviva.com.br/17/03/2020/ancine-fara-limpeza-na-regulamentacao-e-consulta-sobre-oferta-de-canais-ott/>. Acesso em 22 jun 2021.

²⁷ A publicidade de experiência representa a exposição de produtos pelos chamados *prosumers*, que produzem vídeos na internet, mostrando em seus canais ou em redes sociais, produtos que consomem, como forma de persuadir os seguidores a comprarem o que usam, comem, vestem, etc (MONTEIRO, 2018).

audiovisual por assinatura e os serviços via internet, os quais criariam “desequilíbrios competitivos, gargalos ao alcance e eficiência da regulação setorial”.

Uma vez que revoluções tecnológicas não vêm acompanhadas de mecanismos eficazes de autorregulação, posto que “As políticas, as mentalidades e as instituições que interferem nos fatores determinantes do modo de acumulação capitalista não se desenvolvem na mesma velocidade das técnicas, dos métodos de trabalho e dos mercados” (AGLIETTA, 2001, p. 40); também ante o histórico de desatualizações, omissões e ineficiência das medidas ou dos agentes reguladores para fazer frente à atuação esperada das empresas que atuam no ramo das comunicações; tendência de as empresas que atuam na internet a adotarem modelos de autorregulação para conciliação dos interesses das empresas e os direitos dos usuários, que se reflete em outros setores (AZEVEDO, 2020); e o fato de que mudanças tecnológicas sempre correram à frente das mudanças normativas (LIMA, 2011), especialmente no setor de comunicações, surgiu o seguinte problema de pesquisa: **Como se dá o descompasso entre tecnologias, regulação das comunicações e políticas de comunicação no Brasil, que se aprofundam ante a velocidade das transformações e o crescimento de serviços de *streaming* no setor de audiovisual? Quais desafios e consequências esse problema suscita? Quais perspectivas diante desse cenário?**

A análise da fusão entre as empresas norte-americanas AT&T e Time Warner, anunciada nos Estados Unidos em 2016, mas somente validada no Brasil entre 2017 e 2020, revelou que a atuação dos órgãos brasileiros – Anatel, regulador das telecomunicações; Ancine, do audiovisual; e Cade, da concorrência; dentre outros agentes – de forma fragmentada, para tratar de assunto cada vez mais convergente, expôs, dentre outros temas, o descompasso entre as tecnologias e a regulação das comunicações no Brasil. Além desse, outros exemplos remontam ao descompasso e às assimetrias regulatórias envolvendo as comunicações.

Apresentado esse contexto e o objeto de estudo da tese, as questões de análise e o objetivo da pesquisa serão descritos a seguir.

1.2 Questões de análise e Objetivo da tese

Posto o problema acima sobre o descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações, a partir da exploração do objeto a ser pesquisado, derivaram-se questões de análise que podem auxiliar na aproximação do concreto.

Além da pergunta de pesquisa sobre a atuação de órgãos brasileiros envolvendo, direta ou indiretamente, a regulação de serviços de *streaming* de audiovisual, levantou-se as seguintes perguntas-guia:

1) Assumindo-se que as mudanças descritas compõem as transformações por que passa o capitalismo desde os anos 1970, entrando no século XXI, e que, por meio do estudo das determinações históricas do sistema pode-se ajudar a compreender os fenômenos contemporâneos, qual relação entre convergência, mundialização, globalização, concorrência, concentração, privatização, financeirização, neoliberalismo, e as contradições que carregam em si, que no setor de audiovisual, desembocam em concentração dos mercados, fusões, incorporações, verticalização da cadeia produtiva e no crescimento em amplitude e importância dos serviços de *streaming* OTT de vídeos?

2) Dado esse contexto, qual relação da fusão entre AT&T e Time Warner e os serviços OTT? E como se deu a análise dessa fusão por órgãos brasileiros, que direta ou indiretamente envolveu a concorrência no audiovisual e serviços de *streaming*?

3) Quais limites e possibilidades do conceito de concorrência, concentração e barreiras à entrada aplicados ao setor de comunicações, que podem servir de parâmetro para análise regulatória, dado o paradigma digital?

4) Uma vez que há uma tendência de empresas que atuam na internet seguirem modelos de autorregulação, derivados da prevalência de ideias neoliberais, somadas às peculiaridades da regulação das comunicações no Brasil, em que grupos hegemônicos econômicos e políticos locais costumam ditar os rumos das políticas setoriais, quais desafios se apresentam e como envolver as esferas privada, sociedade civil e agentes públicos nos debates?

Feitas essas perguntas, o quadro a seguir apresenta o objetivo da tese:

Quadro 1 – Objetivo da tese

A pesquisa se propôs a	analisar o descompasso, “gap” ou defasagem histórica entre regulação e tecnologias, que se aprofunda com a convergência e o aumento da concorrência com empresas de audiovisual que operam no ambiente digital da internet, como os serviços de <i>streaming</i> OTT de audiovisual,
-------------------------------	---

por meio de	abordagem crítica à luz da Economia Política da Comunicação (EPC) e de pesquisa qualitativa,
para	identificar o cenário atual de mudanças no mercado oligopolístico audiovisual global, que demandam novos modelos de regulação,
com a finalidade de	verificar os desafios da regulação das comunicações, dado o histórico e a lógica das políticas de comunicação no Brasil, que contemple as múltiplas funções da Indústria Cultural no capitalismo contemporâneo e as transformações dado o paradigma digital,
o que buscou permitir	pensar acerca de alternativas para tentar reduzir o descompasso entre regulação, políticas de comunicação, direitos fundamentais e tecnologias.

Fonte: Elaboração própria

Para demonstrar como se deu a operacionalização desta tese e sob qual perspectiva epistemológica se buscou compreender os fenômenos estudados, na sequência são apresentadas a abordagem teórico-metodológica, seguida dos métodos e técnicas utilizados.

1.3 Abordagem teórico-metodológica: dialética e Economia Política da Comunicação

Partindo da premissa de que a produção científica se reveste de valores do pesquisador, para compreender a realidade social relacionada ao descompasso entre tecnologias digitais e regulação das comunicações, essa tese se baseia, do ponto de vista epistemológico, ou seja, como compreendemos as coisas, na sociologia crítica do conhecimento. Trata-se de perspectiva metodológica derivada do marxismo. Esta, por sua vez, constitui-se em linha de pensamento, também chamada de materialismo histórico, dialética materialista, materialismo dialético, filosofia da práxis ou dialética revolucionária²⁸. Todas essas denominações dizem respeito ao método utilizado por Karl Marx (LÖWY, 2010, p. 28-29), baseadas na visão de mundo do tipo dialética.

De acordo com Löwy (2010), o método dialético contido em Marx caracteriza-se por diversas categorias de análise. A primeira delas considera que a realidade social é fruto da ação humana, e que essa mesma ação pode transformar a

²⁸ Michael Löwy afirmava que a utilização de diferentes termos para explicar o método de Marx justificava-se para evitar fetichizar um deles, considerando que apenas um fosse bom para descrevê-lo, ou para evitar realçar apenas uma característica do método marxista, como o materialismo, em detrimento das demais, a exemplo do historicismo. Este, segundo Löwy, constituía-se no elemento motor, dimensão dialética e revolucionária do método, que o distinguiu do chamado materialismo dos economistas clássicos e da dialética hegeliana (LÖWY, 2010, p. 28-29).

realidade. Para isso, os fenômenos sociais não são tidos como eternos, nem verdades absolutas, mas transitórios, ou seja, devem ser vistos na sua limitação histórica. Além dessa característica, o método dialético contempla a categoria metodológica da totalidade, em que a percepção da realidade, das transformações e das mudanças intrínsecas a ela, não ocorre de maneira isolada, mas se relaciona com o conjunto da vida econômica, social e política circundante. Um terceiro elemento do método dialético é a análise das contradições internas da realidade. De maneira simplificada, é como se ao apresentar um fenômeno ou objeto de pesquisa, não se deveria apontar apenas as vantagens, mas também as desvantagens, os limites e as possibilidades, ou seja, iluminando o objeto com a categoria da totalidade, vista anteriormente.

A partir da ideia de contradição, o pensamento dialético não aceita a realidade como ela se mostra externamente, nem à primeira vista, ou sob o ponto de vista hegemônico, dominante, tampouco como um fenômeno que ocorre naturalmente. Segundo a dialética, a realidade é fruto da ação humana. E trata-se de um método utilizado para descobrir a essência do objeto pesquisado, em um processo que permita desvendar além da aparência, do “pseudoconcreto” para o concreto (KOSIK, 1995). Esse processo de “destruição da realidade aparente” para atingir o concreto e o descobrimento do que estava oculto, não deve se dar de forma a aceitar as coisas como elas são, mas busca, também, operar como meio de transformação da realidade, fruto do pensamento crítico e autocrítico de questionar a realidade presente (GADOTTI, 1990). De onde deriva outra característica do método dialético aqui utilizado: a *práxis*.

A descrição das características do método dialético de origem marxista ocorre uma vez que deriva daí a abordagem crítica de alguns estudos da comunicação, dentre os quais, a Economia Política da Comunicação (EPC).

As pesquisas de teor crítico em comunicação tiveram origem nos anos 1940, situados na Escola de Frankfurt. Antes disso, os estudos em comunicação centravam-se nos efeitos dos meios, sobretudo do rádio (SILVA, 2007). Para reagir à forma funcional com que se observava a comunicação, nasce a perspectiva crítica, com análise de aspectos superestruturais ou ideológicos desses meios.

Por sua vez, a Economia dos meios, vista na tradição de pesquisas francesas, traça as características da Indústria Cultural e suas estratégias de produção, para transpor o caráter de aleatoriedade intrínseca a esses produtos.

De acordo com José Marques de Melo (BOLAÑO *et al*, 2008), embora variáveis econômicas tenham sido usadas anteriormente por cientistas sociais para elucidar fenômenos midiáticos, nem todos seguiram a vertente teórica da Economia Política da Comunicação. Sendo assim, a abordagem teórica da EPC aqui estudada tomará por base as contribuições ao campo encampadas pelo professor César Bolaño, diferentemente dos enfoques norte-americanos e europeus.

No Brasil, a EPC constitui-se como “disciplina-fronteira” no final dos anos 1980, quando César Bolaño estudou, inicialmente, o mercado brasileiro de televisão, focado não somente na produção, mas na concorrência entre os agentes que atuam na Indústria Cultural (BOLAÑO, 2004). Em seguida, em tese de doutorado, utilizando-se do método de Marx, traçou a origem e as contradições da informação e da Indústria Cultural no capitalismo (BOLAÑO, 2000a), servindo de base para muitos estudos nas comunicações, que entendem que a produção da vida material condiciona o processo da vida social, política, espiritual e cultural.

Outro autor que seguiu com estudos da EPC, desta vez com ênfase inicialmente no mercado de televisão por assinatura foi Valério Brittos, o qual estendeu os conceitos de barreiras à entrada utilizados por Bolaño, bem como as múltiplas funções da Indústria Cultural (BRITTOS, 2001), a fase da multiplicidade da oferta com o crescimento da segmentação (BRITTOS *et al*, 2009); as discussões sobre a TV digital (BOLAÑO; BRITTOS, 2007) e a emergência de variadas telas reprodutoras de conteúdos, a partir da convergência tecnológica e a internet, com o conceito de PluriTV (BRITTOS; SIMÕES, 2011).

Sob o ponto de vista desses autores, a EPC brasileira preocupa-se em estender “os elementos fundamentais do pensamento marxista ao estudo dos processos de mediação social que caracterizam o campo da Comunicação e da Cultura” (BOLAÑO; BASTOS, 2020, p. 167-168). Em outras palavras, trata-se da configuração do pensamento materialista histórico no campo das Ciências da Comunicação, centrada na categoria trabalho e na teoria do valor de Marx.

Podemos definir a EPC, seguindo a melhor tradição da economia política marxista, como o estudo das relações de produção capitalistas relativas à estrutura dos sistemas de mediação social, tendo por pressuposto o desenvolvimento das forças produtivas. Em outros termos, trata-se em essência da ampliação do ferramental crítico da crítica da economia política para a compreensão das estruturas de

mediação social características do modo de produção capitalista, especialmente aquelas desenvolvidas a partir das transformações sistêmicas que se traduziram na constituição do chamado capitalismo monopolista, na virada do século XX (BOLAÑO; BASTOS, 2020, p. 176-177).

Por sua vez, o campo diferencia-se, mas tem influência da linha de estudos introduzidas por Dallas Smythe, no âmbito da *International for Media and Communication Research* (IAMCR). Dallas Smythe foi quem idealizou o primeiro curso de Economia Política da mídia, e ao lado de autores como Herbert Schiller, desenvolveram a partir dos anos 1970, estudos sobre a indústria de bens simbólicos, a partir da crítica de Karl Marx à economia política no capitalismo, tendo como traços a transnacionalização, o imperialismo e o neoliberalismo (MOSCO, 1998, p. 102). Também tiveram influência na EPC Armand Mattelart, que se dedicou às pesquisas na América Latina e temas como comunicação comunitária e canais alternativos; e Nicholas Garnham, fundador, em 1986, do *Centre for Communication and Information Studies* (CCIS), da Universidade de Westminster, Londres, hoje denominado *Communication and Media Research Institute* (CAMRI) (GARNHAM; FUCHS, 2014). Segundo Garnham (1990), os veículos de comunicação desempenham funções econômicas direta, com a produção de mercadorias e trocas, e indireta, quando a publicidade gera mais valia para produtos de outras indústrias. Esse papel duplo das funções da Indústria Cultural compõe a proposta da EPC vista nesta tese, exposta mais adiante, em que Brittos (2001) propõe outras funções da Indústria Cultural, além das sugeridas por Bolaño (2000a), dadas as alterações e complexidade da sociedade capitalista no início do século XXI. Na América Latina, também a partir dos anos 1990, autores como Guillermo Mastrini e Martín Becerra (2006; 2009) estudam os impactos do capitalismo global nas indústrias culturais e de informação latino-americanas. Nas contribuições brasileiras, além de Brittos e Bolaño, pode-se citar contribuições de autores como Alain Herscovici, que se fez presente no plano teórico (SÁNCHEZ RUIZ; GÓMEZ GARCÍA, 2009), principalmente na área da Economia Política da Internet.

Apesar das contribuições de Garnham e de outros autores, a perspectiva da EPC brasileira seguiu trilha própria, com forte influência do economista Celso Furtado, especialmente pelo seu conceito de cultura, o qual reproduz a ideologia econômica (BOLAÑO, 2016). Trata-se de uma via de se buscar compreender as transformações que acontecem no capitalismo, na contemporaneidade, que se refletem nas mudanças dos

fenômenos midiáticos, especialmente devido ao papel importante que esses meios assumem no desenvolvimento econômico, como lugar de destaque para investimentos, além de outras atribuições.

Sendo assim, o foco de análise da EPC é o estudo das alterações históricas, incluindo as dimensões política, econômica e cultural. “Sua meta é relacionar a comunicação com o sistema que a controla, numa identificação de interpretações complexas e dialéticas (BOLAÑO *et al*, 2008, p. 15).

Tendo em vista localizar as alterações de ordem histórica, política, econômica e cultural, trata-se de uma disciplina que se situa no Campo da Comunicação, dentro do paradigma teórico crítico, interdisciplinar e transversal aos diferentes campos das Ciências Sociais” (BOLAÑO *et al* 2008, p. 99). A noção de campo científico advém de Pierre Bourdieu (2003), entendido como espaço de forças e lutas, em que se inserem agentes e instituições que produzem, reproduzem e difundem arte, literatura ou ciência. “Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas” (BOURDIEU, 2003, p. 20).

A relação da EPC com o método dialético ocorre tal qual proposto por Marx, partindo-se do nível mais abstrato, em que as categorias são menos determinadas e as contradições podem ser vistas “a olho nu”. O objetivo do método é a “reconstrução, ao final, do concreto como concreto pensado, realizando, no processo, a crítica da realidade e do pensamento que a explica” (BOLAÑO, 2016, p. 53).

Apesar de os estudos da EPC brasileira terem focalizado, inicialmente, a televisão aberta, seguida de estudos sobre o mercado de televisão por assinatura, os autores seguiram com a mesma perspectiva para estudar a Economia Política da Internet (BOLAÑO *et al*, 2011), e a capilaridade da Indústria Cultural articulada com redes convergentes, derivando em pesquisas sobre a televisão digital (BOLAÑO; BRITTOS, 2007); “pluri-TV” – relativos a serviços de televisão em outras telas (BRITTOS, 2012); convergência telecomunicações-informática-internet (BARRETO, 2018), dentre outros temas e áreas de estudos, realçando seu caráter transversal.

Dada a relação que o objeto pesquisado guarda com as mudanças do capitalismo, a escolha da abordagem da EPC ajudou a montar o quadro teórico para tentar entender as transformações por que passa o setor de audiovisual, com a emergência de serviços digitais OTTs, com ênfase no conceito de concorrência aplicada às comunicações.

Nesse sentido, como desdobramento da noção de concorrência, tentou-se definir a ideia de “barreira à entrada digital”, como característica intrínseca dos aplicativos de *streaming*, colocando-os em vantagem competitiva em relação aos demais concorrentes do audiovisual. Essas barreiras diferenciam-se das classificações anteriores feitas por Bolaño (2000; 2004), em referência à televisão aberta, e por Brittos (2001), quanto à televisão por assinatura, numa tentativa de contribuir com a atualização e ampliação da pesquisa da Economia Política da Comunicação no Brasil, tendo em vista a economia digital, mas que também recebe nomes de capitalismo de vigilância, capitalismo de dados, capitalismo de plataforma, dentre outras denominações também passíveis de críticas²⁹.

Também a explicitação dessa modalidade de barreira à entrada ajudou na aproximação do objeto de análise, tendo em vista que, na abordagem empírica desta tese, foi visto que o Cade não considerou as empresas de *streaming* como concorrentes potenciais no caso da fusão entre AT&T e WarnerMedia, no Brasil. Isso excluiu a observação de barreiras à entrada que se formariam, além de não terem sido objeto de análise da concorrência, as vantagens competitivas que seriam dadas com a fusão das empresas. A não consideração de serviços de *streaming* como concorrentes de empresas já estabelecidas que atuam no mercado de audiovisual ocorreu, mesmo com o crescimento em número e qualidade, dia a dia, desses serviços, como mostram os dados acima. Além disso, esses serviços disputam a mesma mercadoria audiência, especialmente do mercado de televisão por assinatura, cujo modelo de negócios condicionado a pagamento denota a exclusão pelos preços, mas cujas transformações se refletem nas estratégias de outros setores da Indústria Cultural. Os agentes que atuam no meio digital também disputam o mesmo “bolo publicitário”, visto existir queda do número de assinantes de televisão e redução da verba de publicidade na televisão. Em 2020, a queda do bolo publicitário da TV aberta foi de 20%, e a queda da base de TV paga foi de 5,6% (POSSEBON, 2021). No entanto, serão descritas as peculiaridades dos novos agentes, uma vez que a grande mercadoria em disputa, relacionada à atenção do público³⁰, sintetiza-se sob a forma de

²⁹ Graham Murdock (2020; 2021) salienta que a multiplicidade de nomes para definir o capitalismo contemporâneo, como capitalismo de vigilância, capitalismo de plataforma, por exemplo, podem separar a análise dos sistemas de comunicação das mudanças históricas, mais gerais, na composição do capital.

³⁰ Em artigo denominado “*El impacto de la ‘economía de la atención’ en la sociedad contemporánea*” apresenta as estratégias de empresas digitais, como Facebook, Google e Whatsapp, para utilizar a atenção humana como bem escasso, capaz de gerar valor às empresas (LEVY B., Gabriel E., 2021). Publicado em 6 jul 2021. Disponível em: <https://andinalink.com/la-economia-de-la-atencion-impacto/>. Acesso em 9 jul

dados. Estes, constituem-se em elementos mais abrangentes e específicos, do que a tradicional audiência da televisão.

A “inovação” na interpretação da fusão pelo órgão antitruste brasileiro também ocorreu a despeito de a fusão ter acontecido inicialmente nos Estados Unidos, para fazer frente à concorrência com serviços digitais, conforme divulgado em veículos de comunicação à época³¹. Essa intenção de unir forças de uma das maiores empresas de telecomunicações, com a gigante da produção de audiovisual e entretenimento, por sua vez, foi corroborada, posteriormente, com a fusão da WarnerMedia com o Discovery, anunciada em maio de 2021, ainda pendente de aprovação regulatória nos Estados Unidos³². Esse contexto reitera a existência de assimetrias regulatórias por que passa historicamente o setor de comunicações, no Brasil, intensificadas diante do crescimento de empresas que atuam no ambiente da internet, o que justifica o estudo.

Bolaño (2016) ao se referir ao momento de transformações envolvendo veículos tradicionais e internet, resumiu o cenário da seguinte maneira:

trata-se, hoje, da disputa entre dois paradigmas de organização da cultura digitalizada, a saber, o da Internet e o da TV digital terrestre, esta última mais próxima do modelo anterior da TV de massa, controlada por um oligopólio nacional, geralmente vinculado a oligarquias locais ou regionais, no âmbito de ação do Estado nacional, e a primeira, mais adequada a um modelo neoliberal, internacionalizado, basicamente fora do controle do Estado. Não se trata, obviamente, de uma opção entre duas trajetórias tecnológicas excludentes, mas de uma disputa regulamentar entre duas lógicas complementares, envolvendo importantes interesses (BOLAÑO, 2016, p. 66-67).

Além do exemplo visto acima da fusão da AT&T com a WarnerMedia, que abrangeu disputa regulamentar envolvendo as lógicas de mercados tradicionais com serviços de *streaming*, são mostrados nesta tese, também, outros casos que ilustraram os interesses em conflito, e o descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações.

2021.

³¹ “AT&T Agrees to Buy Time Warner for \$85.4 Billion”. DE LA MERCED, Michael J., The New York Times, publicado em 22 out 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/10/23/business/dealbook/att-agrees-to-buy-time-warner-for-more-than-80-billion.html>. Acesso em 23 jun 2021.

³² “AT&T confirma fusão entre WarnerMedia e Discovery e cria gigante do *streaming*”. STELTER, Brian, CNN Business, publicado em 17 mai 2021. 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 23 jun 2021.

O enfoque de emissoras de televisão aberta em investirem em canais de *streaming*³³, também reforça o caráter complementar das trajetórias da TV digital e da Internet, anunciado acima. Também a estratégia dos conglomerados globais de investirem em produções locais, coloca-os em posição vantajosa na disputa.

Quando Bolaño se refere, acima, ao paradigma da cultura digitalizada que rege a internet, aqui incluindo nesta perspectiva os serviços de *streaming*, afirma-se que, além de seguirem o modelo neoliberal e uma lógica internacional, situam-se “fora do controle do Estado” (*idem*). Isso significa que esses serviços não apresentam, até o momento, um modo de regulação que contemple a atuação do Estado em alguns temas. Porém, coexistem formas de controle, interesses e conflitos diversos, mediados pelas próprias empresas e por mecanismos de autorregulação, além de estarem submetidos a regras comuns aos veículos tradicionais, como os direitos autorais e a classificação indicativa, ou mesmo a regras específicas, relacionadas à proteção de dados pessoais. No entanto, a hegemonia desses grupos internacionais, em conflito ou de forma complementar a atores hegemônicos locais, e em se tratando de bens de natureza econômica, ideológica e simbólica, reforçam a necessidade de regulação em múltiplos aspectos.

Segundo Aglietta (2001), a teoria da regulação se interessa por processos econômicos heterogêneos, unindo necessidade e contingência, passado e a criação do novo. Ocupa-se de problemas que surgem, se reproduzem e se extinguem, “sob os efeitos do desenvolvimento desigual do capitalismo” (AGLIETTA, 2001, p. 19). Nesse sentido, entende por modo de regulação,

um conjunto de mediações que asseguram que as distorções criadas pela acumulação de capital se mantenham dentro de limites compatíveis com a coesão social dentro de cada nação (AGLIETTA, 2001, p. 19).

Para chegar ao estabelecimento das funções da Indústria Cultural, Bolaño (2000a) utiliza-se do conceito de informação, da sua definição mais simples para a mais geral, a partir do método da derivação proposto por Karl Marx (2017), utilizado para

³³ “Globoplay ganhará investimento bilionário para 2020 - *Streaming* da TV Globo se prepara para a forte concorrência internacional que está por vir”. GUIMARÃES, Anderson, em [minhaoperadora.com.br](https://www.minhaoperadora.com.br), publicado em 19 nov 2019. Disponível em: <https://www.minhaoperadora.com.br/2019/11/globoplay-ganhara-investimento-bilionario-para-2020.html>. Acesso em 24 jun 2021. “Globo vê 2021 desafiador, mas mantém previsão de investimentos e aposta na Internet”. POSSEBON, Samuel, em Teletime, publicado em 26 mar 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/26/03/2021/globo-ve-2021-desafiador-mas-mantem-previsao-de-investimentos-e-aposta-na-internet/>. Acesso em: 24 jun 2021.

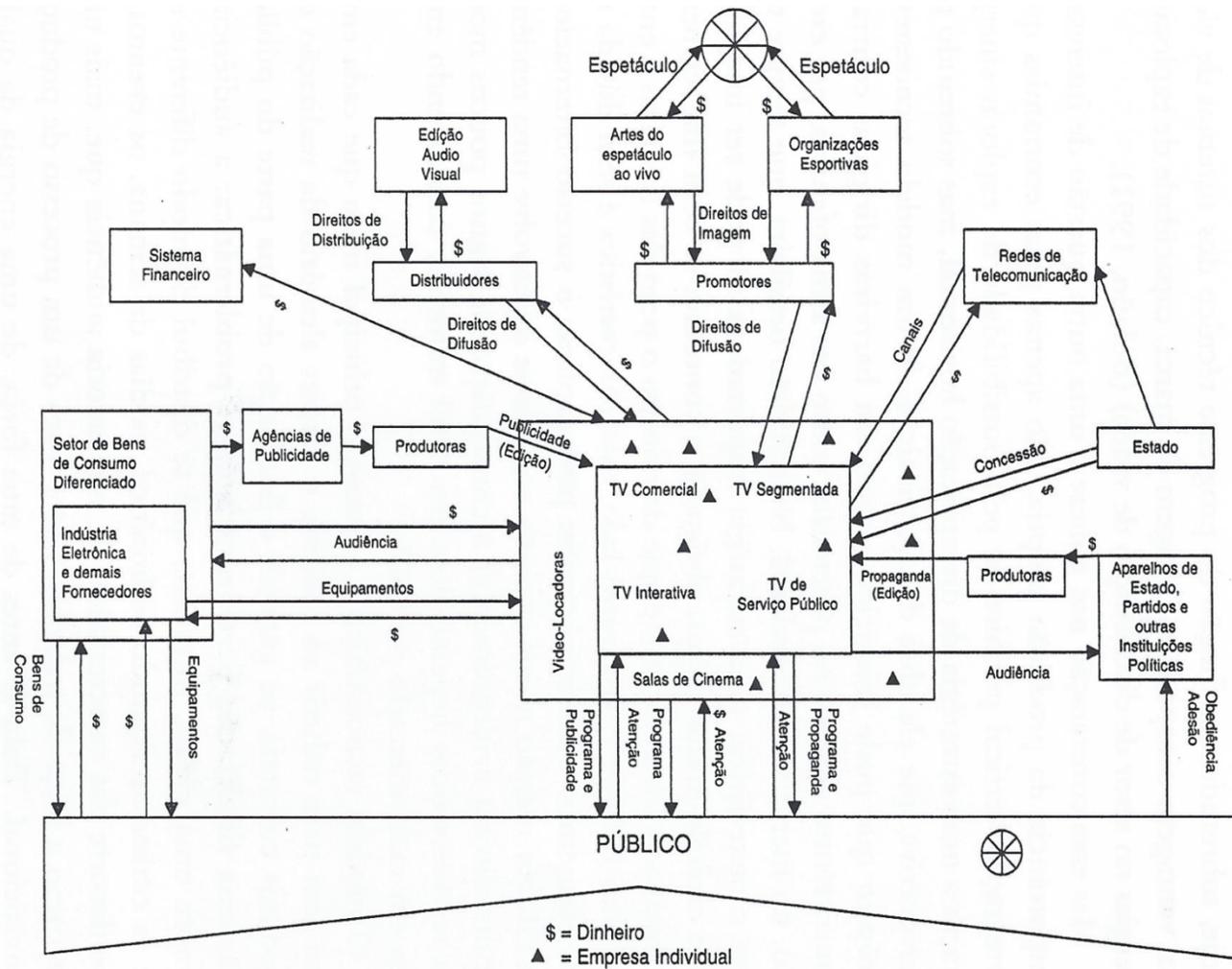
explicar o que está na essência e na aparência do capital, sob o enigma dinheiro, provando “a gênese da forma-dinheiro, portanto, seguindo de perto o desenvolvimento da expressão do valor contida na relação de valor das mercadorias, desde sua forma mais simples e opaca até a ofuscante forma-dinheiro” (MARX, 2017, p. 125). Partindo desse método, Bolaño apresenta as transformações do conceito de informação consideradas as relações de capital, tanto no que se refere à relação mercantil, quanto à relação de capital e o processo de trabalho, quanto à concorrência capitalista” (BOLAÑO, 2000a, p. 18). O raciocínio serviu de base para o estudo dos desdobramentos da informação e do conhecimento na era digital (BOLAÑO, 2017), desdobrando-se em conceitos de subsunção do trabalho intelectual.

A partir do desenvolvimento do caminho percorrido pela informação dentro da estrutura de acumulação de capital, Bolaño enfoca as funções da Indústria Cultural. A função publicidade reflete o processo de acumulação de capital. A reprodução ideológica do sistema se dá pela função propaganda. Juntas, refletem a contradição entre capital e Estado, respectivamente. Por sua vez, para cumprir essas funções, a Indústria Cultural deve atrair a atenção do público, satisfazendo necessidades psicossociais deste, por meio de uma terceira função, de natureza simbólica: a função programa.

De acordo com o autor, a articulação entre as três funções – capital, ideológica e simbólica – somente é possível por meio da regulação, dada a complexidade dos interesses em jogo, pois “esse quadro de análise permite analisar qualquer sistema de comunicação concreto, quanto à estrutura e quanto à sua dinâmica, na totalidade (...)” (BOLAÑO, 2000a, p. 242).

Trata-se de um modelo de análise do tipo regulacionista, capaz de fazer um retrato de uma estrutura de mercado, a qual, dadas as contradições ou turbulências internas culminam em crise, de onde surge uma nova configuração estável, com novas contradições. A essa sequência dá o nome de regulação-crise-regulação. Desta maneira, Bolaño propôs um modelo de análise do audiovisual, que pudesse ser adaptado a casos particulares, a depender do país, da indústria cultural específica, da combinação de fatores e de cada modo de regulação setorial. O modelo foi ilustrado conforme figura abaixo.

Figura 1 – Modelo de análise para o audiovisual



Fonte: extraída da obra de Bolaño (2000a, p. 236).

Conforme o autor, o quadrado central representa os serviços audiovisuais, abrangendo a televisão aberta, que no Brasil adota o modelo privado, público e estatal, mediante outorga da União³⁴, a televisão por assinatura, ou segmentada e a televisão interativa, que no contexto da obra não contemplava esses serviços oferecidos por meio da internet. Os pequenos triângulos são os capitais individuais investidos no setor. O quadrado que incorpora os quatro tipos de televisão está dentro de um quadrado maior, que abarca outros espaços de distribuição de produções audiovisuais (cinema, e na época, as videolocadoras). A parte superior do esquema representa o “complexo audiovisual”, que inclui os setores de edição, artes do espetáculo ao vivo e organizações esportivas, distribuidores e promotores de produções que fazem a intermediação entre produção e difusão, por meio da negociação com as emissoras e redes de TV. Nessa parte, os fluxos de dinheiro ou de direito de transmissão unem as relações econômicas com as jurídicas.

Para relacionar o conjunto do setor audiovisual com o sistema capitalista, com o Estado e demais instituições políticas, é preciso passar pelo direito. Nesse ponto, o Estado funciona como produtor de normas jurídicas, de modo que os direitos de transmissão e de distribuição possam ser negociados no mercado. Na medida em que o Estado assume também a função de poder concedente, exercendo controle sobre o sistema, surge então a figura das instâncias de regulação, que nas palavras de Aglietta (2001), são instâncias de mediação entre essas zonas de interesses conflitantes ou convergentes.

Seguindo com a descrição do quadro, o lado direito traz as instituições de ordem política além das redes de telecomunicações, cujo papel determinante desse setor sobre o audiovisual não se limita a questões de ordem técnica, mas política. No livro, Bolaño (2000a) se refere às concessões, como forma de operacionalizar o sistema, mas hoje se estendem ao papel de autorização e permissões de licenças para prestação de serviços, feita pela Anatel, que não contempla os serviços de OTT, que independem de

³⁴ De acordo com o art. 21, inciso XXI, alínea a, da Constituição Federal de 1988, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens. Isso significa que fica a cargo da União, por meio do Poder Executivo, na figura do atual Ministério das Comunicações, outorgar e renovar a concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão, observada a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, conforme art. 223. Na sequência, cabe ao Congresso Nacional ratificar o ato do Executivo, sendo que a não renovação ou concessão só ocorre com a aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso, em votação nominal (art. 223, §2º da CF/88).

licença prévia. À esquerda do esquema, estão situados os setores industriais que se ligam ao audiovisual, como anunciantes ou como fornecedores de equipamentos.

Apesar de afirmar que os diferentes modelos das indústrias de conteúdo se referirem a tecnologias, uso social, modelos regulatórios e formas de financiamento distintas, Bolaño aponta como elementos cruciais que caracterizam todas elas – e aqui incluiremos as empresas que atuam no ambiente de internet –, as funções que exercem: de acumulação de capital em geral, de reprodução ideológica do sistema, de produção e consumo de cultura. Para que ocorra a compatibilidade entre essas três funções – publicidade, propaganda e programa –, é preciso a existência de mecanismos de regulação capazes de garantir a reprodução do conjunto, de maneira que, em “uma palavra, é preciso haver um modo de regulação setorial, com seus compromissos institucionalizados e as autoridades ou instituições que os garantam” (Bolaño, 2000a, p. 262).

Os interesses em jogo em cada caso são extremamente complexos: agências de publicidade, anunciantes, institutos, Estado, grupos políticos, organizações sociais, consumidores, os diferentes setores da produção cultural, os diferentes meios de comunicação que disputam entre si a atenção do público no seu tempo livre e, com isso como cacife, o bolo publicitário, os produtores de equipamentos eletrônicos e de telecomunicações, as outras instituições que disputam a hegemonia da ordem simbólica, as culturas populares e de resistência, os diferentes capitais, monopolistas ou não, que atuam ou pretendem atuar em cada um dos setores considerados, o *star-system*. Além disso, esse amplo jogo de interesses deve ser pensado levando em consideração os diferentes níveis (local, regional, nacional e internacional) em que se dá a sua articulação, os diferentes graus de concentração dos diferentes setores e daí por diante (BOLAÑO, 2000a, p. 263-264).

Por fim, dadas as mudanças advindas do desenvolvimento de tecnologias, incluindo o crescimento do acesso à internet, Bolaño (2000a) antecipa que seria preciso um novo modo de regulação, que garantisse um novo padrão de desenvolvimento, tendo em vista as contradições do sistema levarem a um momento de crise, requerendo um conjunto de mediações para manutenção da coesão social.

Pondera-se, em contrapartida, os desafios em termos de políticas de comunicação no Brasil, como mostrado acima, onde não havia, à época do livro (2000), “Nenhuma legislação contra a concentração multimídia, nenhum acesso do setor público às verbas publicitárias, nenhuma competitividade à televisão pública, nenhum freio ao

monopólio da informação, nenhum limite objetivo ao poder das grandes empresas oligopolistas que dominam o setor da cultura” (Bolaño, 2000a, p. 275).

No que diz respeito à ausência de legislação contra a concentração multimídia, com a edição da Lei do SeAC (Lei 12.485/2011), previu-se a proibição de integração vertical, dados os limites compatíveis com a coesão social, o contexto e o momento histórico específicos, a que se referiu Aglietta (2001), acerca do modo de regulação como forma de mediação e compatibilidade entre diferentes agentes da seguinte forma: “A pedra de toque de toda análise das mudanças experimentadas pelo capitalismo, consiste em descrever essa coesão e suas manifestações locais da época de sua aprovação” (AGLIETTA, 2001, p. 19). Porém, em relação à conciliação de interesses vistos à época da edição da Lei do SeAC, a mesma, contudo, “não impediu que as transformações relacionadas à dinâmica setorial e mesmo ao capitalismo hoje provocassem impactos profundos no setor” (BARRETO, 2018, p. 112), gerando diversas dúvidas sobre a validade e abrangência da Lei 12.485/2011, ou mesmo a necessidade de reformas para compatibilizá-la ao paradigma digital, como será mostrado na análise empírica desta tese, nos Capítulos 6 e 7.

As mudanças no setor de audiovisual, vistas somente em 2011, no Brasil, com a aprovação da Lei do SeAC, fazem parte das alterações que acompanharam o setor desde a abertura do mercado, em âmbito internacional, nos anos 1980 e 1990. Ao tratar das transformações no bojo do capitalismo (Capítulo 3) que culminaram com as quebras dos monopólios público e privado das telecomunicações dos Estados Unidos e da Europa (Capítulo 4), respectivamente, que orientaram um novo modelo de regulação setorial, Bolaño (2000b) pondera, contudo, que não houve “desregulamentação” no sentido comum do termo, o qual é usado “com forte conotação ideológica. O que houve foi a passagem de um modelo muito concentrado para outro, com duopólios, tratando-se, portanto, da passagem de um modelo de regulação a outro, “de uma transregulação” (BOLAÑO, 2000b, p. 3).

No que diz respeito a essa atuação do Estado e formas de intervenção, que constituem barreiras no mercado, a serem vistas no Capítulo 2, Brittos (2004) diferencia os termos regulação, de regulamentação. O primeiro, seria uma forma de gestão, um conjunto de mecanismos de organização e controle, usados para manutenção do equilíbrio de um sistema. A regulamentação, por sua vez, seria um desses mecanismos da regulação. Já para Enrique Bustamante (1999) o fenômeno visto com as mudanças do mercado seria

denominado re-regulação ou transregulação, ou seja, passagem de uma regulação a outra, de lógica econômica. Mosco e Herman (1981) ampliam a ideia de desregulamentação, não eliminando o papel do Estado, o qual não ocupa posição neutra.

Quanto à convergência tecnológica, que contribuiu para as alterações em todos os setores, entre eles, a Indústria Cultural, trata-se de um aparato que coloca a informação e o conhecimento como elementos centrais da dinâmica concorrencial capitalista. Alain Herscovici (BOLAÑO, 2017) afirma que o desenvolvimento das TIC não substituiu a relação entre capital e trabalho, mas significou mudanças profundas nas formas institucionais e na organização da concorrência, bem como no descompasso entre a remuneração dos trabalhadores, o aumento da produtividade permitida pelas tecnologias, levando até mesmo à substituição de milhões de postos de trabalho.

Nesse sistema, a informação em forma de dados requer codificação, interpretação, linguagens e estratégias de uso desse conhecimento gerado. Ou seja, transforma-se, por meio do trabalho produtivo, o dado bruto em bancos de dados altamente rentáveis. Ademais, a informação implica um suporte que reproduza a mercadoria, aumentando a incidência dos direitos de propriedade intelectual e industrial em torno dessas tecnologias, incluindo a apropriação privada de expressões culturais, até então, de caráter público.

Nesse sentido, a informação na rede assume uma contradição: ao mesmo tempo em que circula a informação pública e gratuita – com elementos interativos, concorrenciais e descentralizados –, que criariam espaços democráticos de divulgação de informação e conhecimento, circulam também informações de natureza privada, de posse dos conglomerados oligopolistas/monopolistas internacionais e locais, com restrições de acesso e de uso social da informação, a partir de um sistema de exclusão pelos preços ou em função de direitos de propriedade e de acesso, o que se reflete, por exemplo, na remuneração dos profissionais que produzem conteúdos na rede³⁵, gerando, entre outras consequências, exclusão cognitiva na chamada Economia do Conhecimento (BOLAÑO, *et al*, 2011, p. 15). Essa contradição gera conflitos de interesse, fazendo-se necessárias novas modalidades de regulação do setor, que combinem fatores econômicos e

³⁵ “Bônus a jornalistas com base em audiência opõe Daily Telegraph e Guardian”. GURGEL, Luciana, publicada em 19 mar 2021. Disponível em: <https://mediatalks.uol.com.br/2021/03/19/bonus-a-jornalistas-com-base-em-audiencia-de-materias-e-cliques-gera-discordia-entre-daily-telegraph-e-guardian/>. Acesso em 31 ago 2021.

extraeconômicos, cujas “arbitragens sociais vão determinar as modalidades concretas de apropriação da informação e do conhecimento. Assim, contrariamente ao que afirmam as análises de cunho “liberal”, não se trata de uma lógica “puramente” tecnológica ou econômica, mas sim, política” (HERSCOVICI, 2017, p. 42-43). No caso dos serviços de *streaming* de audiovisual, ainda que existam alternativas de plataformas gratuitas ou que gerem conteúdos não hegemônicos, as redes, tecnologias e conhecimentos envolvidos passam pela apropriação privada, suscitando a dependência e centralização de grandes capitais. Ademais, afora as disputas de cunho ideológico, econômico e político, emergem disputas geopolíticas envolvendo as comunicações, a exemplo do que se observa entre Estados Unidos e China, ao qual retornaremos adiante.

Sendo assim, feita essa introdução das correntes teóricas que guiaram esta tese, bem como alguns modelos de análise que ajudarão na aproximação do concreto do objeto pesquisado, oportuno dizer que a EPC também carece de limitações, o que implica a necessidade permanente de diálogo com outras escolas de pensamento que também se utilizam de uma abordagem crítica ao sistema capitalista, a exemplo de estudos relacionados à plataformização, em referência à estrutura de mercado em o monopólio da internet, estudo de colonialismo de dados, dentre outros. Também reconhecemos que, apesar de o método dialético pretenda estudar a totalidade social subsumida pelo capital, por certo não daremos conta de todos os aspectos que permeiam um campo em construção e um objeto de estudos recente e em constante transformação.

Dito isto, a seguir, serão apresentados os métodos e as técnicas de pesquisa utilizados.

1.4 Métodos e técnicas de pesquisa

Para operacionalizar a pesquisa, foram utilizadas técnicas advindas da pesquisa qualitativa, tais como o estudo de caso (YIN, 2015), somado à revisão bibliográfica, análise de dados, análise documental e de reportagens sobre os temas objeto da tese.

De acordo com a classificação de Robert Yin (2015), o estudo de caso desta tese será do tipo estudo de caso único, com diferentes unidades de análise. Essa modalidade de estudo de caso ocorreu tendo em vista ajudar a fortalecer as descobertas desta tese, por serem, em certa medida, replicações do problema levantado, a respeito do

descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil. Já o método do estudo de caso foi escolhido por se tratar de “uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas” (YIN, 2015, p. 32). Considera-se que o “fenômeno” relacionado ao descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações se imbrica e se mistura com os contextos da vida real, como o são as análises realizadas por órgãos regulatórios diante de questionamentos envolvendo a regulamentação vigente e as novas tecnologias.

Como visto, segundo definição de Robert Yin (2015), o estudo de caso requereria o uso de múltiplas fontes de evidência, as quais podem ser de muitos tipos, desde filmes, fotografias, dentre outras. No entanto, destaca seis fontes de evidência: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observações diretas, observação participante e artefatos físicos. Muito embora o método, a rigor, utiliza essas múltiplas fontes, tendo em vista que o estudo desta tese se valeu dos documentos processuais, reportagens, legislações, artigos e relatórios, os quais poderiam ser vistos como documentação, entendemos que se trata de fontes suficientes para realização do estudo de caso, dentro dos objetivos da pesquisa propostos.

O método do estudo de caso é utilizado tanto para tentar elucidar questões descritivas (geralmente iniciadas com “O quê?”), quanto questões exploratórias (geralmente formuladas com “Como” e “Por quê?”) e visa a iluminar uma situação particular. Nesta tese, pode-se dizer que a pergunta central se enquadra como exploratória: **Como se dá o descompasso entre tecnologias e regulação das comunicações no Brasil, que se aprofunda ante a velocidade das transformações e o crescimento de plataformas digitais no setor de audiovisual? Quais desafios e consequências esse problema suscita? Quais perspectivas diante desse cenário?**

A partir destas perguntas, chegamos a um exemplo de decisão paradigmática dos órgãos reguladores: a fusão entre AT&T e WarnerMedia.

Definido o caso, o passo seguinte foi a adoção da perspectiva teórica da Economia Política da Comunicação (EPC) para embasar e ajudar nas análises e descobertas, especialmente por meio de conceitos de barreiras à entrada aplicados à Indústria Cultural, seguidos de proposta de desdobramentos, como o de barreira à entrada digital.

Esse estudo prévio, realizado por meio de revisão bibliográfica, possibilitou problematizar os critérios utilizados na análise da concorrência, no caso da fusão entre a AT&T e a WarnerMedia. A EPC também contribuiu à medida em que se questionou as múltiplas funções de empresas culturais, ajudando a levantar as peculiaridades que distinguem análises regulatórias e concorrenciais, que, no Brasil, muitas vezes não diferem de análises realizadas em outros setores, em que as dimensões econômicas não se somam a dimensões simbólicas, ideológicas, de formação de opinião, informacionais e de entretenimento, como o cumprem a Indústria Cultural. Somada à historicidade desenvolvida à luz da EPC, principalmente a respeito do estudo da concorrência no audiovisual e da lógica das políticas de comunicação no Brasil, o caso ajudou a compreender os fenômenos contemporâneos. Assim, foram observadas as transformações que se deram no modo de produção capitalista, a partir de 1970, que se refletem em modos de regulação observados e problematizados na contemporaneidade.

Ressalte-se, por sua vez, que o caso escolhido se deveu à relevância das empresas envolvidas. A fusão das firmas norte-americanas AT&T Inc. (abreviação da sigla em inglês *American Telephone and Telegraph*) e Time Warner Inc³⁶, foi anunciada em 22 de outubro de 2016, pelo valor de 85,4 bilhões de dólares. Considerada a quarta maior já realizada pela indústria global de telecomunicações, mídia e entretenimento e a 12ª maior de qualquer setor, segundo dados da Thomson Reuters³⁷. Para se ter uma dimensão da extensão da fusão, a cifra acima é maior que o Produto Interno Bruto (PIB), que representa a soma das riquezas de um país, de 24 dos 36 países do continente americano. Dos 196 países considerados no ranking, a operação unindo as empresas de comunicação só não é superior ao PIB dos 80 primeiros países, incluindo nestes o Brasil, que ocupa a 10ª posição³⁸.

A AT&T é uma empresa com sede nos Estados Unidos da América que atua na área de comunicações, prestando serviços de entretenimento em comunicações digitais por meio de filiais e subsidiárias. À época da fusão, em 2016, a *holding* possuía o controle do grupo DirecTV, maior operadora de televisão por assinatura na América Latina. No

³⁶ Após a aquisição ser completada, em junho de 2018, o grupo relacionado aos negócios de mídia da AT&T passou a se chamar WarnerMedia.

³⁷ “AT&T completa fusão com Time Warner”. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/att-completa-fusao-com-time-warner.ghtml>. Acesso em: 18 set 2018.

³⁸ Lista de países por PIB. Disponível em: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/gdp>. Acesso em 2 jun 2019.

Brasil, o grupo DirecTV controlava a operadora de TV paga Sky Brasil, segunda maior prestadora de televisão por assinatura no Brasil³⁹ via satélite (DTH), atrás do Grupo Telecom Américas (Claro). Como visto acima, em 2021, a Sky foi vendida para um grupo argentino. Ao todo, a AT&T é composta por quatro áreas de negócios⁴⁰. Além de ser a maior operadora de TV a cabo dos Estados Unidos, a empresa há muito é considerada gigante das telecomunicações norte-americana, cujo processo de abertura para atuação no mercado internacional, em 1984, conduziu e estimulou a quebra dos monopólios do setor em diversos países, incluindo o Brasil⁴¹, que será mostrado no Capítulo 4.

Já a então Time Warner, era uma empresa de mídia e entretenimento, geradora de conteúdos que possui aproximadamente 900 subsidiárias e é dona de canais de entretenimento, como HBO, Warner Channel, Boomerang, TNT e Cartoon Network e do canal de notícias CNN Internacional e CNN Espanhol⁴². Segundo a Ancine, trata-se da segunda maior programadora de TV por assinatura, no Brasil, atrás dos canais do Grupo Globo.

³⁹ Conforme dados constantes em www.teleco.com.br/operadoras/grupos.asp. Acesso em 31 ago 2017.

⁴⁰ Os quatro negócios da AT&T são:

- **AT&T Communications** oferece serviços de telefonia móveis, de banda larga e de vídeo, assim como outros serviços de comunicação para os consumidores localizados nos Estados Unidos e para aproximadamente 3,5 milhões de empresas. Receitas em 2017: mais de US\$ 150 bilhões.
- **Negócio de mídia (WarnerMedia)** com HBO, Turner e Warner Bros. Receitas em 2017: mais de US\$ 31 bilhões.
- **AT&T International** oferece serviços de telefonia e dados móveis para consumidores e empresas no México, além de serviços de televisão por assinatura em 11 países na América do Sul e Caribe. Receitas em 2017: mais de US\$ 8 bilhões.
- **Publicidade e analytics** oferece aos profissionais de marketing soluções avançadas de publicidade **utilizando base de dados de clientes dos serviços móveis, de TV e de banda larga da AT&T, combinados com o extenso inventário publicitário da Turner e dos serviços de TV por assinatura da AT&T.** Disponível em: http://about.att.com/ecms/dam/snrdocs/FINAL_TWX_Close_News_Release_6_15_18_PORT_1_pm.pdf. Acesso em 2 jun 2019.

⁴¹ Sobre a influência dos Estados Unidos da América (EUA) nos movimentos de quebra dos monopólios internacionais das telecomunicações seja pelos organismos internacionais como a União Internacional de Telecomunicações (UIT), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, e o então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), hoje representado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), bem também como o papel das consultorias internacionais lideradas por empresas norte-americanas ver Bolaño (2000b), Lima (2001), Ramos (2005) e Braz (2014).

⁴² A CNN Brasil não pertence à AT&T, mas se trata de um consórcio de empresas, como uma espécie de franquia, que opera através de licenciamento de marca com o canal estadunidense CNN International. Criada em 15 março de 2020, a CNN Brasil pertence à Rubens Menin, fundador e presidente do conselho da MRV Engenharia (MACIEL, 2019). Publicado em Pública, em 4 abr 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/04/o-lobby-e-a-alma-do-negocio/>. Acesso em 19 jul 2019. O canal é licenciado pela programadora Novus Mídia AS, classificada na Ancine como programadora brasileira independente, nos termos do art. 17, § 5º da Lei 12.485/2011.

A união entre a Time Warner e a AT&T ocorreu com o objetivo de que as empresas de telecomunicações e a de conteúdo compitam, por meio da junção da distribuidora do acesso, por um lado, com a experiência de entretenimento, por outro, com companhias de internet, como os serviços de *streaming* de audiovisual. Visando esse mercado, em 2021 as empresas fizeram um acordo com a Discovery, tornando AT&T e WarnerMedia independentes, a despeito de o assunto ainda estar pendente no Brasil, seguida da venda da Sky pela AT&T para um grupo argentino⁴³.

O estudo da fusão também é importante para tentar suscitar o debate e aproximar o tema de outros atores envolvidos na temática da regulação das comunicações. Tendo em vista que os processos objeto de estudo não tiveram a participação de membros da sociedade civil não-empresarial, a visibilidade a essa temática ganha relevância. Isso ocorre especialmente em um momento em que se notam cada vez mais questões decididas no âmbito dos órgãos administrativos, sem passar por instâncias em que o debate público é mais consolidado, como ocorre historicamente no Poder Legislativo.

Frise-se, ademais, que o caso foi complexo e extenso – com mais de 100 peças processuais e tramitação de 2016 até 2020, incluindo Cade, Anatel e Ancine. Além disso, durante a realização desta tese, ainda existiam desdobramentos não resolvidos, como a decisão que envolve o Tribunal de Contas da União (TCU), após pedido de representação do Deputado Federal Paulo Teixeira (PT-SP), realizado em março de 2020, em que questiona a legalidade da decisão da Anatel.

Também foi preciso distinguir a observação realizada sob o aporte teórico desta tese, da análise feita para fins profissionais, no TCU, os quais possuem objetivos distintos, mas referem-se ao mesmo assunto. Para isso, levou-se em consideração apontamentos sobre a análise documental. De acordo com Cellard (2012), o uso desta técnica deve ocorrer de maneira crítica, sopesando-se o contexto em que foram escritos, tais como a conjuntura política, econômica, social, cultural que propiciaram a produção de dado documento; os interesses envolvidos pelos respectivos autores das peças processuais; a lógica interna dos documentos, referentes a documentos de processos administrativos; e a análise e tradução de conceitos-chave.

⁴³ “AT&T vende a Sky Brasil a grupo argentino” (BUCCO, Rafael). Publicado por Tele.síntese, em 21 jul 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/att-vende-a-sky-brasil-a-grupo-argentino/>. Acesso em 26 jul 2021.

Primeiramente, foi contextualizada a abertura do processo na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que serviu para subsidiar a decisão do órgão antitruste. Depois, foi feita análise do processo tramitado no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), autarquia responsável pela defesa da concorrência, ligada ao Ministério da Justiça e regida pela Lei 12.529/2011, que estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência. A partir da análise de documentos disponíveis no sistema de gestão processual do Cade (sei.cade.gov.br), do período de 2016 a outubro de 2017, foram observadas as principais peças processuais, como os pareceres das agências reguladoras Anatel e Ancine, após questionamentos feitos pelo Cade, voto do conselheiro relator Gilvandro Vasconcelos, votos-vogais e a decisão do Plenário do Cade, que incluiu a assinatura de Acordo em Controle de Concentrações (ACC), que é uma espécie de remédio para condicionar a aprovação da fusão, com prazo de cinco anos (2017-2022). A observação dessas peças processuais se fez acompanhar de análise de reportagens veiculadas na imprensa especializada, no período compreendido entre a aprovação da fusão até a repercussão das decisões dos respectivos órgãos – 2016 a 2020) (Teletime, Telesíntese, Televiva, Tecnoblog.net, entre outros), na imprensa geral (New York Times, G1, Valor Econômico, UOL, entre outros) e informações oficiais divulgadas pelo Cade, Anatel e Ancine.

Na sequência da decisão do Cade, foi observada a tramitação realizada na Anatel, especialmente no segundo processo aberto, que julgou a regularidade da fusão à luz da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei 12.485/2011 ou Lei do SeAC). A principal questão de dúvida dizia respeito à previsão dos artigos 5º e 6º da Lei, que preveem a proibição de integração vertical entre empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras de conteúdo audiovisual e empresas de telecomunicações.

Isso ocorreu tendo em vista que a AT&T, então controladora da Sky, por ser empresa de telecomunicações, sob vigência da Lei 12.485/2011, esta não permitiria a realização por empresa com controle comum das atividades de distribuição de televisão por assinatura, de programação e produção. De forma resumida, a distribuição é o serviço de telecomunicação, que permite levar a rede até a casa do usuário ou até o aparelho utilizado. Já a programação é a reunião de diferentes programas, produções e produtos comunicacionais, ou seja, de produções audiovisuais, como filmes, séries, novelas, programas esportivos, jornalísticos, de entretenimento etc., dispostos em um canal de programação.

Na época da tramitação do segundo processo na Anatel, foi preciso aguardar a decisão da Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos para que a análise da fusão prosseguisse no Brasil. Assim, foi contextualizada a fusão nos Estados Unidos, a partir da análise da decisão da Suprema Corte de Justiça e do recurso que aprovou a operação.

Para entender como se deu a decisão da Anatel, com reflexos inclusive nos serviços de *streaming*, observou-se peças das áreas técnicas da agência, posicionamento encaminhado pela Ancine, pareceres da Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel – PFE/Anatel, votos dos conselheiros da Anatel, pareceres da Abert, da Associação Neo TV e da operadora de televisão Sky. Assim como feito na análise da decisão do Cade, foram vistas reportagens sobre o assunto e repercussões da decisão no âmbito dos Poderes Legislativo e do Poder Judiciário.

Por fim, foi realizada análise das principais peças processuais e reportagens sobre a decisão da Agência Nacional do Cinema (Ancine), sobre a fusão da AT&T e WarnerMedia, também disponíveis no sistema de gestão processual do governo federal, sei.gov.br.

O estudo de caso foi complementado com a observação de relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OCDE, 2020), o qual emitiu recomendações sobre a regulação das comunicações no Brasil, incluindo opinião sobre a fusão ora estudada. Também foram vistos os desdobramentos da decisão dos órgãos reguladores, que suscitaram o debate sobre a necessidade de reformulação da Lei do SeAC, com a constituição de um grupo de trabalho e abertura de consulta pública (Capítulo 7).

No decorrer da observação, foram trazidos documentos produzidos na época da elaboração da Lei do SeAC no Congresso Nacional, bem como questionamento feito no Supremo Tribunal Federal sobre a validade de diversos artigos da Lei, incluindo os artigos objeto de dúvida tratados na fusão. Essas informações serão trazidas na medida em que determinados sujeitos processuais utilizam esses dados para tentar defender os respectivos pontos de vista. Isso incluiu também a observação de regulamentos da Anatel e da Ancine, que tratam especificamente da prestação de serviços de televisão por assinatura, das atividades de produção e programação.

Nesta parte da abordagem empírica, foram utilizadas metodologia de análise de políticas públicas (SARAVIA; FERRAREZI, 2006; SUBIRATS, 2008). Ela funciona como ferramenta que permite identificar as múltiplas fases do processo e orienta o

trabalho empírico de observação. Considera a arena em que atuam os atores, a influência das instituições no comportamento dos atores e nos resultados obtidos. Também leva em conta os recursos mobilizados pelos atores para fazer valer seus interesses. Trata-se, portanto, de abordagem que permite descrever a conduta de atores envolvidos em diferentes fases de uma política pública. Subirats (2008) classifica o ciclo de políticas públicas em diferentes etapas, a serem vistas como referência e não como esquema rígido, em uma espécie de fluxo contínuo de decisões e procedimentos (SUBIRATS, 2008, p. 42). Isso porque considera-se que a construção de políticas se sujeita a rupturas, reformulações, podendo ser redefinidas ou realinhadas. Isso poderá ser visto na análise da conjuntura à época da aprovação da lei do SeAC (Capítulo 5), na implementação da Lei (Capítulo 6) e das alterações que levam às propostas de mudanças no Congresso Nacional (Capítulo 7).

A análise dessas informações se deu em relação às peças processuais de acesso público. Em relação às peças de acesso restrito, obtidas no âmbito do processo tramitado no Tribunal de Contas da União, considerou-se a preservação de informações consideradas sigilosas, mas que não comprometeram a análise para os fins desta tese, bem como o disposto no artigo 20 do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2012, afirmando que o acesso a documento preparatório, usado para subsidiar tomada de decisão ou ato administrativo ocorrerá a partir da edição da decisão ou do ato (BRASIL, 2012).

Complementou o estudo de caso o manejo de outras legislações correlatas, também citadas nos processos, como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), também chamada de LINDB, alterada pela Lei 13.655/2018, a Lei 13.848/2019, Lei das Agências Reguladoras e Lei 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica. Todas essas legislações corroboram a tendência de reforço de ideais neoliberais, que defendem uma redução da intervenção do Estado em atividades econômicas, com mecanismos que concedem maior margem de interpretações aos dispositivos constantes da Lei do SeAC.

A análise empírica é complementada com análise de relatórios das agências reguladoras sobre a implementação da Lei do SeAC, de 2011 a 2021; além de análise dos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, referentes às propostas de alterações dos dispositivos questionados durante a aprovação da fusão da AT&T e WarnerMedia; de relatórios de pesquisas feitas por órgãos públicos, organizações da sociedade civil e

consultorias privadas sobre o mercado de audiovisual, internet, plataformas digitais, televisão aberta e por assinatura.

Observa-se que análise empírica se utilizou de dados com diferentes dimensões de tempo, espaço e níveis de análise; de pesquisadores de distintas áreas do saber (Comunicação, Direito e Políticas Públicas); de teorias (EPC), com múltiplos ângulos de abordagem; e de metodologias, com métodos de investigação para coleta de dados e análise do objeto em estudo. Sendo assim, para ajudar na observação dos fenômenos sob vários aspectos, foi utilizado o método da triangulação (JENSEN; JANKOWSKI, 1993). Segundo Figaro (2014), a triangulação serve de alternativa metodológica capaz de construir coerência e coesão metodológica nas pesquisas em comunicação, não se propõe “como panaceia para todos os problemas, mas contribui para que os resultados alcançados possam ser verificados a partir de variados aspectos” (FIGARO, 2014, p. 128). A triangulação é formada por um tripé, composta de sujeitos, objetos e fenômenos. Assume-se, portanto, que o fenômeno do descompasso entre tecnologias e regulação é complexo, o método é plural e os sujeitos são mutáveis, dependentes do ambiente e das condições sociais onde acontece a pesquisa, além de outras interferências que podem se refletir em mudanças no objeto pesquisado. Com isso, buscou-se criar um diálogo entre as várias técnicas e os resultados obtidos, permitindo uma análise em profundidade.

Após apresentação do problema, objetivo, abordagem teórico-metodológica, métodos e técnicas de pesquisa na Introdução (Capítulo 1), a seguir é mostrada a estrutura dos demais capítulos da tese.

A Parte I, denominada “Economia, Direito à Comunicação e Tecnologias, Capítulo 2 – Conceitos teóricos e práticos” – descreve e analisa diferentes conceitos, relativos a tecnologias, derivados da microeconomia e aplicados à Indústria Cultural, como o de oligopólios, concorrência e barreiras à entrada. O objetivo é tentar desdobrar o conceito, a partir das características observadas pelas empresas de OTT, propondo a formulação e as características do que vem a ser uma barreira à entrada digital, que ajudará na problematização desenvolvida na parte empírica da tese.

Na Parte II – “Abordagem histórica à luz da EPC” –, o Capítulo 3 (Mudanças no capitalismo a reboque das transformações nas comunicações e vice-versa) aborda a reestruturação do capitalismo para localizar as mudanças nas comunicações, desde a crise do Estado de Bem-Estar Social, até a emergência do modo de regulação, denominado

neoliberalismo e fenômenos como mundialização, financeirização, desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicações e da internet. Na sequência, o capítulo traz os desdobramentos dessa etapa de acumulação, bem como as crises das empresas ponto.com, nos anos 2000, a crise de 2008 e a emergência da Netflix até sua estratégia de expansão global, e a crise da COVID-19, em 2020, com reflexos na arena geopolítica envolvendo as comunicações.

No Capítulo 4 (Regulação das Comunicações no bojo das transformações do capitalismo), será vista a abertura à concorrência do setor de telecomunicações em diferentes países, a partir do movimento iniciado nos Estados Unidos, culminando em 1984, com a quebra do monopólio da AT&T, a qual serviu de base para influenciar as políticas deste setor estratégico no restante do mundo, incluindo o Brasil. Como consequência desse movimento de quebra de monopólio – nos Estados Unidos –, e de privatização – em países Europeus –, são apresentadas novas formas de regulação, que não necessariamente implicaram na saída da atuação estatal, na chamada “desregulação”, mas sim, na transformação da sua forma de agir junto ao mercado, também conhecida como “transregulação” (BOLAÑO, 2000b). Essas mudanças se refletiram no setor de audiovisual que passou, a partir do exemplo da então Time Warner, a realizar alianças diversas e fusões, para tentar, por meio da chamada sinergia, absorver os efeitos da aleatoriedade dos produtos audiovisuais, de natureza simbólica.

Na Parte III – “Descompasso legal-institucional-tecnologias e regulação nas comunicações no Brasil”, serão mostrados como o processo de internacionalização visto nos capítulos anteriores impactou no mercado brasileiro, que culmina com a entrada de empresas de internet, a partir do final dos anos 1990 e seus desdobramentos no século XXI.

O Capítulo 5 (Regulação das Comunicações no Brasil: histórico, paradoxos e perspectivas) mostra os reflexos das mudanças do capitalismo nas comunicações no Brasil. Tentaremos mostrar o histórico da formulação das políticas de comunicação no Brasil, com observação da aprovação da Lei do Cabo, da privatização das telecomunicações, e o cenário do audiovisual, em termos de regulação e regulamentação, de 1995 a 2011, até a entrada e crescimento de empresas de internet, com o aumento da convergência, a partir de 2011.

O Capítulo 6 (A fusão da AT&T e WarnerMedia: do paradoxo da radiodifusão ao paradoxo digital) dedica-se ao estudo da fusão da AT&T e WarnerMedia no Brasil, a

partir dos processos tramitados na Anatel, Cade e Ancine. Os processos duraram cerca de três anos (2017-2020) e envolveram disputas entre os agentes tradicionais, representantes dos interesses da líder em radiodifusão (Globo) e o *lobby* de empresa com interesse na expansão transnacional (Sky). O resultado, apesar de sinalizar certo alinhamento dos reguladores, em razão de todos terem aprovado a fusão, dialogicamente, revelou as contradições envolvendo as motivações dos atores envolvidos.

O Capítulo 7 (Desdobramentos pós-fusão no Brasil: no compasso do descompasso) mostra os desdobramentos após a decisão sobre a fusão acima, com as movimentações em busca da redução das assimetrias e reformulação da legislação da televisão por assinatura, em concorrência com serviços de *streaming*. O momento é marcado pelo alinhamento do governo brasileiro com as recomendações da OCDE, visando à entrada na organização e pelo aprofundamento da visão neoliberal no setor das comunicações, em detrimento de medidas voltadas ao interesse público.

As Conclusões tentam dar conta do cenário atual da regulação das comunicações, tanto do ponto de vista histórico por meio da análise das trajetórias do mercado de audiovisual, dos paradoxos envolvendo as questões da regulação de alguns setores em detrimento de outros e, por fim, das perspectivas futuras dos aspectos regulatórios e das políticas públicas do mercado de audiovisual, frente à entrada de novos concorrentes, representados pelas empresas que atuam na internet. Intenta-se debater sobre um modelo alternativo de regulação, que mesclam formas de autorregulação, co-regulação, participação social, seus limites e possibilidades, bem como aspectos multidimensionais.

Após as informações acima, saliento que o estudo de alternativas ao modelo hegemônico das comunicações me acompanha desde a primeira graduação, em Publicidade e Propaganda, na Universidade de Brasília. Na época, após participar de um projeto de extensão de Comunicação Comunitária, desenvolvi um trabalho final de conclusão de curso, apresentado em 2005. O projeto consistia na produção de um documentário sobre as mídias comunitárias da Rocinha, no Rio de Janeiro, com ênfase no canal de televisão comunitário a cabo, TV ROC, além de mostrar alternativas de veículos de comunicação no bairro, como rádios comunitárias e jornal impresso.

Por sua vez, no mestrado, defendido em 2017, a temática do direito à comunicação foi objeto de estudo de caso sobre o órgão responsável pela implementação

da política pública do direito de acesso à informação no México, de modo a contribuir com a observação da implementação da legislação no Brasil (COSTA, 2017).

Já no campo profissional, após passar por entidades públicas do Executivo e do Judiciário, atualmente trabalho no Tribunal de Contas da União (TCU), na fiscalização de órgãos e entidades responsáveis pelas comunicações, como Ministério das Comunicações, Anatel e Telebras.

No doutorado, acredito que o estudo do modelo de regulação das comunicações pode contribuir com o contexto regional latino-americano, para a promoção do debate sobre as relações contemporâneas entre comunicação, Estado, mercado, sociedade, novas tecnologias e respectivas esferas envolvidas. Alia-se a isso, a pesquisa justifica-se tanto pelo aspecto insuficientemente pesquisado sobre comunicações, como pela provocação que levanta a respeito dos desdobramentos da gestão da convergência tecnológica nas políticas de comunicação, sob o olhar da Economia Política da Comunicação.

Diante de tamanhos desafios, suscita-se a necessidade de ampliação das discussões em todas as esferas: econômicas, políticas e sociais, das quais a academia não deve se furtar. Por conseguinte, com essa tese espera-se deixar uma contribuição à pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, colaborando com tema de grande relevância e impulsionando novos estudos sobre a inserção dos serviços de *streaming* no país, e quais reflexos no setor de audiovisual e na regulação das comunicações.

Apresentados os métodos, técnicas e a estrutura da tese, passamos à descrição e análise de conceitos importantes para o desenvolvimento da pesquisa.

Parte I – Economia, Direito à Comunicação e Tecnologias

2. CONCEITOS TEÓRICOS E PRÁTICOS

Apresentaremos, agora, alguns termos derivados da área de estudos das Ciências Econômicas, como estruturas de mercado em oligopólios, concorrência e barreiras à entrada. Em seguida, abordaremos as pesquisas, especialmente da Economia Política da Comunicação (EPC), que aplicaram esses conceitos na Indústria Cultural.

Considerando o crescimento da economia digital e a concorrência de empresas de *streaming* de audiovisual, buscaremos identificar as características das OTTs. A intenção é tentar elucidar seu significado e problematizar o conceito utilizado por diferentes organizações locais e internacionais. O objetivo, ao final do capítulo, é montar o quadro das OTTs, atualmente, em concorrência direta ou indireta com as maiores empresas de internet, formadas por Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft (GAFAM), todas norte-americanas, além de mostrar o crescimento de um grupo de internet de origem chinesa – TikTok – e sua inovação na distribuição de vídeos pela rede mundial de computadores. Além disso, proporemos um conceito de barreira à entrada digital, para situar as estratégias em oligopólio desses agentes e apresentar alguns dos desafios em relação às disputas com setores tradicionais da Indústria Cultural. Tencionamos, também, deixar uma contribuição ao campo de estudos da EPC sobre o mercado de audiovisual, levando-se em conta especialmente as transformações do capitalismo contemporâneo.

Metodologicamente, o capítulo se desenvolve por meio de revisão bibliográfica e análise de múltiplas fontes de documentos, que incluem estudos, notícias da imprensa especializada, dados do mercado derivados de publicações institucionais, pesquisas e depoimentos recolhidos em evento virtual sobre *streaming*. O uso desses métodos qualitativos correspondeu à necessidade de apresentar respostas às seguintes perguntas:

- a) O que são estruturas de mercado em oligopólio?
- b) Os oligopólios atuam por meio de quais estratégias?
- c) O que são barreiras à entrada?
- d) Quais características da Indústria Cultural (IC) que a levam a constituir oligopólios?
- e) Quais conceitos e tipos de concentração aplicados às Indústrias Culturais?

f) Quais tipos específicos de barreiras à entrada no audiovisual? Como eles podem contribuir com análises da concorrência do audiovisual?

g) Quais características e especificidades das empresas OTTs de audiovisual?

h) Como as mudanças advindas do crescimento e da expansão das TICs e da internet, que utilizam dados de forma massiva, refletem-se nas estratégias de empresas digitais (GAFAM e TikTok) e da Indústria Cultural, por meio da chamada barreira à entrada digital?

2.1 Concorrência, oligopólios e barreiras à entrada

Ao situar esta tese sob o aporte teórico-metodológico da Economia Política da Comunicação (EPC), é importante ressaltar que, conforme Bolaño (2019) e Mosco (1998), cabe às pesquisas deste subcampo realizar o estudo das relações de produção capitalistas relativas à estrutura dos sistemas de mediação social, tendo por pressuposto o desenvolvimento das forças produtivas, de distribuição e de consumo de recursos comunicacionais.

Entende-se por estruturas de mediação social, as Indústrias Culturais, também denominadas, neste trabalho, 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. Também se considera que as relações de produção capitalistas são marcadas por um modelo de sociedade que tem como tendências a concentração e a centralização do capital (MARX, 2017).

Para realizar a contextualização teórica sobre a concorrência do audiovisual a partir da EPC, é necessário apresentar, também, que este campo científico, no Brasil, usa como artifício metodológico parte da construção teórica do economista Mário Luiz Possas (1983).

A partir dos estudos de Possas (1983), o autor realiza uma reconstituição dos principais momentos da trajetória da teoria microeconômica do oligopólio. Seu objetivo é observar quais contribuições previstas nas análises anteriores podem ser refutadas ou incorporadas na definição de um novo quadro teórico das estruturas de mercado em oligopólio. Desta forma, o autor descreve três sentidos para o uso do termo “estruturas de mercado”, a depender da abordagem teórica utilizada.

O primeiro, atrelado à visão neoclássica e hegemônica do campo da Economia, define estrutura de mercado em função do número de empresas concorrentes (monopólio, oligopólio e concorrência) e da variedade de produtos disponíveis (mais ou menos homogêneos).

O segundo, é usado na literatura da organização industrial, tanto nas análises empíricas, como nas tentativas de interpretação teórica das indústrias, em que as seguintes características da estrutura de mercado assumem um papel preponderante na definição do termo: em função da concentração do mercado; das características dos produtos em relação às condições de substituição ou não (homogêneos ou diversificados); e das condições e condutas que cercam a possibilidade de entrada de concorrentes, definidas como barreiras à entrada. Somadas a essas, Possas afirma existirem outros aspectos da estrutura de mercado,

(...) Adicionalmente, pode-se incluir as estruturas de custo, a integração vertical e o grau de conglomeração como elementos constitutivos da estrutura, embora a inclusão dos dois na categoria de “conduta” também seja aceitável (POSSAS, 1983, p. 442).

Possas considera essa segunda visão estática, insuficiente e simplista, tendo em vista que sua intenção é construir uma perspectiva dinâmica e mais abrangente, redefinindo os elementos vistos como estáticos das perspectivas anteriores, para construção de um novo conceito de oligopólio, marcado pela existência de barreiras à entrada. Assim, o autor dá ênfase à evolução da estrutura de mercado, a partir das condições de concorrência, potencial ou efetiva; do ritmo de acumulação de lucros, potencialmente destinados à expansão; do grau de concentração e seus determinantes; da mudança nas formas de concorrência; do progresso técnico; e da vinculação tanto com outras indústrias como com a economia em conjunto (POSSAS, 1983, p. 444-445). Nesse sentido, o termo oligopólio

deixa de ser definido, por oposição ao “atomismo”, pelo pequeno número de concorrentes – com a consequente ênfase excessiva na rivalidade e nas ações e reações hipotéticas – e passa a ser encarado como uma classe de estruturas de mercado caracterizado pela existência de importantes barreiras à entrada, senão para todos os tipos (ou tamanhos) de empresas que o compõem, ao menos para as maiores e/ou “progressivas”. Desse ponto de vista, a formação dos preços de “equilíbrio” deixa de ser o objeto central da teoria, que se volta para as margens de lucro como variável mais geral, porém não mais satisfazendo

postulados de equilíbrio estático ou dinâmico, e sim como expressão sintética das condições da concorrência e de seu potencial de transformação da estrutura do mercado – esta, sim, preocupação teórica principal (POSSAS, 1983, p. 550).

Desta forma, a pesquisa que ocorre a partir da chave teórica das barreiras à entrada, como intrínsecas ao oligopólio e determinantes das condições da concorrência, busca 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, como visto acima.

É importante considerar, também, conforme Bolaño (2004), que:

[...] é a relação dinâmica entre estratégia e estrutura que vai moldando historicamente o mercado. Assim, a estrutura vigente num determinado momento é a consequência de decisões tomadas antes, de estratégias escolhidas entre um leque de possibilidades determinado pela situação da empresa inovadora ou imitadora dentro da estrutura anterior (BOLAÑO, 2004, p. 74).

Segundo Possas, o princípio unificador dessas correntes que definem oligopólios é o conceito de concorrência, a qual deve ser entendida como processo de enfrentamento dos vários capitais, parte do movimento global de acumulação de capital, motor da dinâmica capitalista, “conferindo-lhe direção, ritmo e um conteúdo histórico específico” (POSSAS, 1983, p. 554).

O que Possas chama de motor básico da dinâmica capitalista, em Schumpeter (1961), trata-se do processo de inovação, responsável pelo movimento de “Destrução Criadora”, a qual dá lugar à mudança que caracteriza o próprio ciclo econômico. As inovações caracterizam-se pela introdução de “combinações produtivas” ou mudanças nas funções de produção, cujo conteúdo é dado tipicamente por novos produtos, métodos de produção e transporte, abertura de mercados, fontes de matérias-primas, formas de

organização industrial inovadoras – em suma, “fazer coisas de forma diferente”, que destrói a estrutura econômica anterior e cria uma diferente (Possas, 1983, p. 560).

Em outras palavras, por meio da inovação, incluindo a tecnológica, mas não se limitando a ela, tendo em vista constituir outras espécies de barreiras à entrada, diferentes das constantes do mercado anterior, que impediam a concorrência ou o alcance da liderança, essas mudanças seriam capazes de romper com as estruturas e dinâmicas de concorrência vigentes, dominando um novo mercado. Tim Wu (2012), no entanto, vai lembrar que o Estado pode erguer barreiras a essas novas empresas, até mesmo em associação com as firmas dominantes do mercado de então, de modo a brechar o ciclo de destruição da inovação, ou pelo adiamento da morte do mercado anterior. A esse tipo de barreiras à entrada erguidas pelo Estado nas comunicações, Brittos (2001) deu o nome de barreiras político-institucionais, às quais retornaremos adiante.

Ainda de acordo com Possas, o progresso econômico no capitalismo é sinônimo de turbulência, de transformação, expansão e diversificação da estrutura técnico-produtiva, requerendo sempre novos investimentos para desenvolver novos produtos, que competem com os pré-existentes, mas não nas mesmas condições, com vantagens que podem, inclusive, suscitar a morte dos produtos e métodos mais antigos. Esse movimento é impulsionado com a financeirização e expansão transnacionais, como estágios da competição capitalista, que será aprofundado no Capítulo 3.

Definidas as estratégias realizadas por estruturas de mercado no capitalismo, a seguir são apresentadas as peculiaridades dessas tendências em relação à Indústria Cultural.

2.2 Estruturas de mercado da Indústria Cultural e seus reflexos econômicos e políticos: concentração e direito à comunicação

Apontada a tendência à concentração e à centralização das estruturas de mercado no capitalismo, levando à formação de monopólios e oligopólios, uma vez que a Indústria Cultural está inserida na lógica do capital, também se observam esses movimentos em suas estruturas.

Mastrini e Becerra (2006; 2009) em trabalhos que buscam explorar o nível de concentração da propriedade das Indústrias Culturais na América Latina, apontam para a dificuldade de se definir o termo concentração como um dos desafios dos estudos. Dificuldade que se aprofunda, especialmente, frente ao processo de digitalização que

tornou o panorama ainda mais complexo. Isto posto, na tentativa de elucidar o termo, os autores distinguem três perspectivas em relação ao fenômeno da concentração. Uma neoliberal, na qual os processos de concentração não são questionados, salvo em casos de monopólios públicos; a perspectiva crítica, que vê na concentração um mecanismo de legitimação do capitalismo, apontando para os riscos e os conflitos gerados pelo fenômeno; e a abordagem dita como pluralista, da qual os autores dizem se situar, em que, apesar de não compartilhar inteiramente com o ponto de vista da escola crítica, adverte dos riscos da concentração, requerendo a participação do Estado para limitá-la.

Ademais, os autores apontam as características políticas e econômicas dos produtos infocomunicacionais que contribuem para a estruturação dos mercados em oligopólios. Nesta linha, as contribuições dos autores se aproximam da proposta da EPC, em relação às funções de propaganda e publicidade, respectivamente. No plano econômico, além de possuírem características comuns a outros bens de consumo, os produtos infocomunicacionais, devido à sua natureza simbólica, são caracterizados pela imaterialidade. Esse caráter imaterial dá a eles a vantagem de não serem destruídos no momento do consumo, o que se reflete no valor de uso. Em segundo lugar, a essência de onde deriva o valor das transações culturais é a novidade. Isso requer uma proporção grande dos investimentos para desenvolvimento de novos produtos. Também o custo de reprodução é baixo em relação ao custo de produção do original. Nesse sentido, são produtos que favorecem a economia de escala⁴⁴ e cujas empresas constantemente pressionam a expansão do mercado até situações de monopólio ou oligopólio (MASTRINI; BECERRA, 2009, p. 36-37).

Além da economia de escala, outra estratégia das empresas é seguirem a economia de escopo⁴⁵, com segmentação. Para isso, é preciso controlar um conjunto ou gama de produtos ou segmentos de mercado, para terem maiores chances de alcançar êxito. Mas isso implica, também, maiores barreiras à entrada para potenciais novos competidores, porque demandam fortes investimentos iniciais para entrar no mercado. Essa pressão nas posições dominantes leva à necessidade de expansão dos mercados em esfera local e internacional.

⁴⁴ Economia de escala consiste em organizar o processo produtivo de maneira que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos, visando a reduzir os custos de produção e incrementar os bens e serviços.

⁴⁵ Economia de escopo ou de gama ocorre quando é mais barato produzir dois produtos juntamente do que em separado.

Com o desenvolvimento das TICs e da internet e as mudanças envolvendo a regulação das comunicações, a partir dos anos 1980, que transformou a intervenção estatal no setor e a relação de poder com os proprietários, a Indústria Cultural assistiu ao aumento da entrada de novos atores, especialmente a partir dos anos 2000, na fase da multiplicidade da oferta (BRITTOS *et al*, 2009). Todavia, o que se observou e se observa é a manutenção da tendência de aumento dos níveis de concentração, entendido como o “duplo fenômeno da concentração e da centralização, que diz respeito ao aumento de poder em um número restrito de empresas ou grupos” (MASTRINI; BECERRA, 2009, p. 50-51).

Feita essa definição, importante considerar que na Indústria Cultural a concentração se manifesta de múltiplas formas, implicando tanto em crescimento interno quanto externo à empresa.

A concentração horizontal ou “monomídia”, consiste na expansão da empresa para produzir maior variedade de produtos, dentro do mesmo ramo. Ou seja, a expansão é horizontal quando dentro da mesma atividade, rumo à conquista de parcela do mercado, à eliminação de capacidades ociosas da empresa ou grupo, e à economia de escala. No caso das comunicações, a concentração horizontal é vista quando se observa a detenção, por uma mesma empresa, de diferentes veículos de comunicação, como jornal, rádio, televisão e sítios de internet. Em se tratando da produção de notícias, um mesmo profissional participa de todas as mídias, o que se reflete nas condições de trabalho e na sua forma de exploração.

A integração vertical ocorre com fusão ou aquisição de empresa especializada em alguma atividade ao longo da cadeia produtiva e de fornecedores. O movimento de expansão intenta abarcar distintas fases da produção, desde a matéria-prima, até o produto finalizado, reduzindo e tendo uma melhor provisão de custos. Segundo Mastrini e Becerra (2009), no setor de audiovisual, esse tipo de concentração tem sido comum nas últimas décadas, no mundo todo, em que as firmas dependem de acesso mais seguro aos conteúdos e/ou às atividades de distribuição. No entanto, como será visto nos Capítulos 5 a 7, no Brasil, a lei que regula o serviço de televisão por assinatura, Lei 12.485/2011 (Lei do SeAC), proíbe a integração vertical de todas as atividades da cadeia de valor do serviço, formadas por produção (filmes, séries, programas em geral), programação (conjunto de programas reunidos em um canal e dentro de uma grade horária de programação pré-definida, empacotamento (conjunto de canais reunidos em pacotes) e

distribuição (estrutura física de telecomunicações e intermediação com o consumidor). Por isso, a fusão das empresas AT&T e WarnerMedia foi objeto de questionamento segundo essa regulamentação. Em se tratando de empresas de *streaming* OTT, mais à frente neste capítulo serão descritas algumas de suas características, dentre as quais a verticalização da sua cadeia produtiva, especialmente com a produção de conteúdos originais das plataformas, o que aumenta as barreiras à entrada de concorrentes e se reflete na tendência de concentração e centralização do mercado.

Outro tipo de movimento de concentração é o crescimento diagonal ou lateral, constituindo-se nos chamados conglomerados. Nesta estratégia, busca-se diversificação fora do ramo de origem, para reduzir e compensar riscos com ganhos de sinergia. Uma das empresas ligadas à produção audiovisual precursora dessa estratégia de concentração será vista no Capítulo 5, a partir das fusões e aquisições da Warner Brothers, até se transformar na WarnerMedia/Discovery. Gillian Doyle (2002) diz que a modalidade de concentração diagonal mais efetiva é a que busca compartilhar um conteúdo especializado comum ou uma estrutura de distribuição comum, como será visto na fusão entre AT&T e WarnerMedia, no Capítulo 6. Isso permite repartir os custos relacionados à inovação ao longo de diferentes formatos e métodos de distribuição, sendo que a internet potencializa essa possibilidade.

Além de classificar concentração como horizontal e vertical, Alberto Pérez Gómez (2002) distingue a integração multimídia, dos conglomerados, quando transcende o setor de comunicações, além de falar da concentração internacional, quando ultrapassa as fronteiras nacionais.

Por sua vez, segundo Lima (2011), o monopólio em cruz “trata-se da reprodução, em nível local e regional, dos oligopólios da ‘propriedade cruzada’. Esta, consiste na propriedade, pelo mesmo grupo, de diferentes tipos de mídia do setor de comunicações” (LIMA, 2011, p. 103).

Autores como Miguel de Bustos (2003) defendem a necessidade de incorporar a categoria “convergente” aos processos de concentração da Indústria Cultural, somando movimentos que vão desde offline até a internet.

Em relação aos reflexos políticos ligados à concentração da propriedade, o Relatório da Comissão Hutchins, publicado em 1947, identificava os riscos que essa estrutura de mercado representava para a liberdade de imprensa. A Comissão foi criada em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, e financiada pelo grupo Time Life e pela

Enciclopédia Britânica (LIMA, 2008). Somados os papéis sociais e políticos dessas indústrias simbólicas, à contribuição para formação de identidades, diversas correntes suscitam a necessidade de criação de políticas públicas e limites à tendência de concentração do mercado, como mecanismos de sustentação do pluralismo cultural e informativo. Essas premissas relacionam-se ao direito à comunicação, materializado nas garantias de liberdade de expressão e de liberdade de imprensa.

Primeiramente, considera-se que o direito à comunicação perpassa as três dimensões da cidadania, conforme proposto por T. H. Marshall (1950). A primeira, a cidadania civil (liberdade de expressão), a segunda, a cidadania política (direito à informação) e a terceira, a cidadania social (direito a comunicar-se).

Também diversos acordos e declarações internacionais que contemplam o direito à comunicação, aprovados em diferentes épocas e contextos, apresentam interpretações surgidas a partir da introdução de novos problemas sociais e de novas tecnologias, como será visto a seguir.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão Francesa (1789) consagra entre os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem em seu artigo 11 que “A livre comunicação das ideias e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem. Todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na lei”. Nesse sentido, essa declaração passa a ser um dos primeiros documentos que elenca no rol do direito à comunicação as garantias de se expressar, registrar e imprimir, o qual pode se estender para a capacidade de veicular em diferentes canais, não somente nos meios impressos. Nota-se, também, que a liberdade de expressão tanto pode ser vista como o direito de escutar (natureza passiva), como o direito de falar (natureza ativa), na medida em que o sujeito pode buscar todos os tipos de veículos disponíveis para se expressar.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a arena política internacional passou a delimitar um conjunto de direitos universais, liderados pelos Estados Unidos, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre essas garantias está o direito à comunicação, inserido no rol da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, a qual dispôs em seu artigo 19 o seguinte preceito,

Art. 19. Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e

transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras (ONU, 1948).

A partir desse artigo, observa-se que o direito à comunicação apresenta diversas dimensões. Inclui, portanto, a liberdade de opinião, a qual requer para o seu exercício uma pluralidade de pontos de vista para adesão a um deles ou para a formação de novos. Também abarca a liberdade de expressão, que se traduz como a capacidade de procurar e receber informações e ideias, além de poder externalizar essas ideias, em diferentes ambientes e canais de divulgação.

Em 1969, apesar de a região estar vivendo em grande parte dos países a implantação de ditaduras militares, a Convenção Americana de Direitos Humanos, por meio do Pacto de São José da Costa Rica, também afirmou que a liberdade de expressão inclui procurar, receber e difundir informações e ideias por qualquer meio de sua escolha (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969, Art. 13).

Além do regime jurídico do direito à comunicação abranger o direito à liberdade de expressão, com o tempo, deste também derivaram outras garantias, como o direito à informação e à liberdade da imprensa. O primeiro corresponde à capacidade de informar, informar-se e ser informado, abrangendo também o direito de ter acesso às informações geradas pelo Estado. Nesse sentido, a partir de 1998, a Organização das Nações Unidas (ONU) em seu Relatório Anual, passou claramente a dispor que o direito de liberdade de expressão inclui o acesso à informação em posse do Estado. Finalmente em 2004, na Declaração Conjunta entre ONU, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa para a Liberdade da Mídia e o Relator Especial da Organização dos Estados Americanos sobre Liberdade de Expressão, o conceito teve uma maior delimitação.

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções. (MENDEL, 2009, p. 10).

Já a Liberdade de Imprensa corresponde à permissão de buscar, dizer, escrever, documentar e transmitir aquilo que é de interesse público em veículos de comunicação. Liberdade de expressão seria referente ao indivíduo. Ao passo que a

liberdade de imprensa seria uma garantia da sociedade que a exerce pelos veículos de comunicação.

Além da DUDH de 1948, do Pacto de São José (1969) e de outros documentos diferenciarem liberdade de expressão da liberdade de imprensa, a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão, publicada em 2000 pela Organização dos Estados Americanos (OEA), reconhece em seu preâmbulo que a liberdade de imprensa é essencial para a realização da liberdade de expressão, sendo, portanto, um “instrumento indispensável para o funcionamento da democracia representativa, mediante a qual os cidadãos exercem seu direito a receber, divulgar e buscar informação”. O documento também considera que a liberdade de expressão não é uma concessão do Estado, mas um direito fundamental. Para tanto, propõe 13 princípios que devem ser adotados para alcançar essa liberdade. Dentre eles estão garantias relativas ao exercício da profissão de comunicadores, ao recebimento de informações em posse do Estado e quanto à vinculação da liberdade de expressão com a concorrência dos meios, apresentando no seu 12º princípio o seguinte dever:

12. Os monopólios ou oligopólios na propriedade e no controle dos meios de comunicação devem estar sujeitos a leis antimonopólio, pois conspiram contra a democracia ao restringir a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito à informação dos cidadãos. Em nenhum caso essas leis devem ser exclusivas para os meios de comunicação. As concessões de rádio e televisão devem obedecer a critérios democráticos que garantam a igualdade de oportunidades para todos os indivíduos em seu acesso (OEA, 2000).

Com as mudanças tecnológicas e a concorrência da radiodifusão com as empresas de internet, suscita-se a necessidade de que esses serviços obedeçam a critérios democráticos, tendo em vista o direito à comunicação. Porém, tendo em vista as diferenças em relação aos sistemas analógicos e sua presença transnacional, o desafio ultrapassa a edição de leis antimonopólio, como previa a OEA.

Também nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988 diferencia a liberdade individual de manifestação do pensamento, vedando-se o anonimato (BRASIL, 1988, artigo 5º, inciso IV) e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (artigo 5º, inciso IX), da liberdade de informação jornalística (artigo 220, § 1º). Ainda no capítulo que trata

da Comunicação Social, o § 5º do artigo 220 afirma que os meios de comunicação não podem direta ou indiretamente ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Tendo isso em conta, apesar da inserção do direito à comunicação no rol dos direitos humanos ter sido vista há muito tempo, as discussões sobre a necessidade de implementação de políticas públicas de comunicação ocuparam a agenda internacional somente depois, a partir do incremento das sociedades modernas, com o desenvolvimento da Indústria Cultural, com fluxos desiguais de informação, refletindo as correntes econômicas observadas entre os países.

Após a Conferência de Nairobi de 1976, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) assumiu o compromisso de instituir uma comissão, presidida pelo irlandês Sean MacBride, cujo objetivo, materializado no Relatório MacBride, publicado em 1980, era o de analisar os problemas da comunicação em sociedades modernas, considerando o progresso tecnológico, com o fito de expedir recomendações para uma nova ordem mundial da comunicação, que tanto mitigasse os entraves, como ajudasse na promoção da paz e do desenvolvimento humano.

Naquele documento, convencionou-se que o direito a se comunicar deveria ultrapassar a ideia de receber informação, tendo em vista que as demandas de livre troca, acesso e de participação nas comunicações iam além dos princípios adotados, até então, pela comunidade internacional. Com isso, o relatório apresentou os seguintes componentes do direito humano à comunicação que transmitissem a ideia ampla do seu objetivo:

Todos têm direito a comunicar-se: os componentes desse Direito Humano integral incluem os seguintes direitos de comunicação específicos, entre outros: a) o direito de reunião, de discussão, de participação, e os direitos de associação relacionados; b) o direito de inquirir, de estar informado, de informar, e os direitos de informação relacionados; e c) o direito à cultura, à eleição, à intimidade, e os direitos de desenvolvimento humano relacionados (UNESCO, 1993, p. 150, tradução nossa).

Com essa ampliação do conceito de direito à comunicação, o Relatório MacBride também apresenta cerca de 82 recomendações para ajudar no alcance desse princípio e no equilíbrio do fluxo de informação nas sociedades. Nesse sentido, além de sugerir a adoção de medidas para incremento das fontes de informação, requer-se uma atenção especial à concentração da propriedade, às condições financeiras e a medidas que

visem ao fortalecimento da independência editorial. Para isso, o documento conclama a que os países desenhem medidas legais eficazes para:

- a) limitar o processo de concentração e monopolização; b) limitar as ações das transnacionais obrigando-as a respeitar condições e critérios específicos definidos na legislação nacional e as políticas de desenvolvimento; c) reverter a tendência de reduzir o número de tomadores de decisões à medida que cresce o público; d) reduzir a influência da publicidade sobre a política editorial e a programação da radiodifusão; e e) buscar e melhorar modelos que assegurem o incremento da independência e a autonomia dos meios de informação quanto à sua administração e sua política editorial, seja privada ou pública a propriedade dos meios” (UNESCO, 1993, p. 236, tradução nossa).

Além de apresentar a proibição de concentração da propriedade, ressalta-se a importância da diversidade não só entre veículos distintos, mas incluindo as produções internas de um grupo, com oferta de conteúdos necessários para a democracia. Para tanto, aponta-se para a necessidade de desenvolvimento de meios descentralizados e diversificados que provenham oportunidades para a participação real e direta do público; e para a necessidade de comunicação das mulheres e interesses de crianças, jovens e idosos, minorias nacionais, étnicas, raciais, religiosas e linguísticas e pessoas que vivem em áreas remotas.

Apesar da relevância do documento, seus efeitos se tornaram limitados, uma vez que as propostas apresentadas divergiam dos interesses de países com grandes conglomerados. Isso causou a saída dos Estados Unidos e da Inglaterra da Unesco, em 1984. Desde então, a organização passou a se preocupar com outras agendas e não mais com a demanda do fluxo desigual das comunicações na sociedade.

Os Estados Unidos retornaram à Unesco em 2003, em função dos atentados ocorridos em setembro de 2001, por entenderem, à época, o papel da organização nas ações de combate ao terrorismo. No entanto, novamente em 2017 os norte-americanos anunciaram a saída, por críticas da Unesco ao uso da força norte-americana por Israel⁴⁶. A saída tanto dos Estados Unidos quanto de Israel ocorreu, concretamente, em janeiro de 2019⁴⁷.

⁴⁶ “As diferenças históricas que culminaram no anúncio da saída de EUA e Israel da Unesco”. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41603726>. Acesso em 13 nov 2018.

⁴⁷ “Estados Unidos e Israel oficializam saída da Unesco” (VALENTE, Jonas, 2019). Agência Brasil, em 1 jan 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-01/estados-unidos->

Somado ao esvaziamento da Unesco e das principais fontes de recursos, para realização de pesquisas e incremento dos debates, as políticas de comunicação propostas se esbarram, muitas vezes, em formas diversas de interpretação da legislação ou mesmo em omissões reguladoras. Isso em conta, a premissa de defesa da concorrência relativa às comunicações deve considerar a liberdade de expressão e de imprensa, dentre outros direitos e garantias relacionados ao direito à comunicação. Este constitui elemento importante para a concretização da democracia, uma vez que por meio do direito à comunicação pode-se formar uma opinião pública autônoma, o que contribui para a tomada de decisão nas sociedades. Dada a centralidade e a importância das comunicações no capitalismo, estas assumem papel importante na formação dessa opinião, na medida em que incidem no debate público, promovendo-o e impulsionando-o.

Em documento da Unesco chamado “*Concentración de medios y libertad de expresión*” (MENDEL; CASTILLEJO; GÓMEZ, 2017) mostra como as normas internacionais sobre a liberdade de expressão vêm abordando, há anos, o debate sobre a concentração da propriedade dos veículos de comunicações. Para os autores, além de afetar a liberdade de expressão, atinge também a democracia, impedindo o livre fluxo de informações e ideias na sociedade, além de prejudicar os princípios básicos da concorrência “fundamentais para o funcionamento exitoso de qualquer mercado” (*idem*, p. 9, tradução nossa).

Porém, a inserção de normas em tratados, convenções internacionais e leis, apesar de contribuírem, não asseguram a manutenção de um regime democrático, tendo em vista que “nenhum manual de operação, não importa quão detalhado, é capaz de antecipar todas as contingências possíveis ou prescrever como se comportar sob todas as circunstâncias” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 115). Assim, mesmo em países em que esse sistema é consolidado, assistem a manobras “dentro da lei” para enfraquecer democracias, com a ascensão, em diferentes países de tradição democrática ou não, da chamada autocracia ou processo de “autocratização” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; V-DEM INSTITUTE, 2021). De acordo com estudo do instituto V-Dem, a pandemia é vista como um dos fatores que impactaram neste movimento, e a América Latina é apontada como uma das regiões em que esse enfraquecimento da democracia é ainda mais

[e-israel-oficializam-saida-da-unesco](#). Acesso em 19 jul 2021.

proeminente. Segundo o relatório, vários países do G20, como Brasil, Índia e Turquia estão entre os 10 maiores declínios (V-DEM INSTITUTE, 2021).

Segundo Levitsky e Ziblatt (2018), diferentes de movimentos históricos de tomada de poder, que implicavam em lutas armadas ou intervenções militares, atualmente, a autocratização ocorre por meios considerados “legais”, o que dificulta a capacidade de reconhecimento pela população de que se trata de um regime autoritário e não democrático. Isso inclui a realização de processos eleitorais, tendo em comum a emergência de figuras demagógicas e autoritárias. A ameaça à democracia se dá, segundo os autores, por meio de discursos, cooptação ou censura dos veículos de comunicação, de instituições públicas e privadas, além de serem facilitados pelo paradigma digital, tendo em vista este imprimir mudanças nas fontes tradicionais de informação e nas formas de financiamento de campanhas, no caso norte-americano. Esse movimento reforça a importância de mecanismos formais de garantias democráticas, além de instrumentos informais, fora da Constituição e de quaisquer leis, relacionados, entre outros fatores, à observância do espírito das normas, de modo a não ameaçar o sistema vigente. Também apontam como caminho para evitar a derrocada democrática a adoção de medidas que reduzam a atual polarização de ideias, reforçadas com as chamadas “bolhas” no ambiente digital, favorecidas com o uso extensivo de estratégia de *Big Data*, algoritmos e inteligência artificial, que será mostrado mais adiante, que se refletem na concorrência das comunicações.

Muito antes do crescimento dessa autocracia nos países, Aglietta (2001) já sinalizava para a possibilidade de emergência de um regime com características totalitárias, dada a emergência do neoliberalismo, como modelo que prioriza determinados grupos, sob uma ideologia individualista, além de ter sido implementado na América Latina inicialmente sob a ditadura de Pinochet, no Chile, como será visto no Capítulo 3,

Uma sociedade extremamente desigual, consumida por excessos de individualismo, corre o risco de deixar-se levar até o totalitarismo. A tentação totalitária procede da violência endêmica e de perda de implicação no processo democrático.

(...)

A marginalização dos grupos minoritários, as ideologias segregacionistas, a afirmação agressiva dos direitos das minorias étnicas e culturais, as revoltas fiscais e a

degradação sistemática do Estado sob uma certa bandeira libertária indigna são alguns dos sintomas de uma democracia enferma. Nos principais países ocidentais, essas enfermidades se desenvolveram com a derrocada do modo de regulação fordista (AGLIETTA, 2001, p. 65-66).

Feita essa exploração dos significados econômicos e políticos da concentração das comunicações, com reflexos na própria manutenção do regime democrático, a seguir, apresentaremos, as contribuições da EPC em relação a determinadas condições de concorrência capazes de alterar ou preservar determinada estrutura de mercado em oligopólio: as barreiras à entrada no mercado de bens simbólicos.

2.3 Barreiras à entrada no audiovisual: estético-produtivas e político-institucionais

Uma das linhas de análise da EPC desenvolvida no Brasil ocorre por meio do estudo das estruturas de mercado em oligopólio, a partir da construção de barreiras à entrada, de modo a contribuir com a análise da concorrência da Indústria Cultural, especialmente do audiovisual. Segundo Bolaño (2000a), cada empresa da Indústria Cultural tem estratégia de ação própria, definida em função da sua posição em dada estrutura de mercado, dos limites e possibilidades que essa posição lhe impõe, o que define o padrão de produção cultural e permite distinguir o público, vendendo no mercado anunciante uma mercadoria audiência também diferenciada (BOLAÑO, 2000a, p. 230-231). Dentro de uma análise dinâmica da concorrência em oligopólio da Indústria Cultural, Bolaño propõe um estudo global que integra as determinações da produção, de programação e da audiência; das necessidades de diferenciação dos anunciantes e das redes; e de distinção do público.

A partir do conceito de padrão tecnoestético, Bolaño (2000a) procura completar o movimento que vai da produção à concorrência, apontando para a análise completa do conjunto dos determinantes da dinâmica concreta da Indústria Cultural. O conceito de padrão tecnoestético foi originalmente chamado de “padrão de qualidade” em referência ao “padrão Globo de qualidade” (Bolaño, 2004). “Este se traduzia em aportes de investimentos, de capacidade técnica, de organizações, que impediam as outras empresas de ter acesso às faixas de audiência fidelizadas pela líder” (Bolaño, 2000a, p. 233).

Porém, essa expressão padrão de qualidade não dá conta de determinantes de ordem estratégica e estrutural complexas que definem um padrão específico de produção cultural capaz de fidelizar uma parte do público, transformada assim em audiência cativa que a emissora pode negociar no mercado da publicidade (BOLAÑO, 2000a, p. 234).

A expressão, por sua vez, adveio da leitura de Dominique Leroy (1980), a qual definiu conceitos de estrutura e sistema tecnoestético do teatro. Define, a partir de uma perspectiva estruturalista, sistema tecnoestético por um estilo (barroco, clássico, mitológico, etc), ou por gênero particular (opereta, ópera, teatro de *boulevard*). Sob abordagem própria, segundo Bolaño, padrão técnicoestético trata-se:

(...) de uma configuração de técnicas, de formas estéticas, de estratégias, de determinações estruturais, que definem as normas de produção cultural historicamente determinadas de uma empresa ou de um produtor cultural particular para quem esse padrão é fonte de barreiras à entrada no sentido aqui definido (BOLAÑO, 2000a, p. 234-235).

Bolaño (2000a) defende que o modelo tecno-estético seria o principal meio para tentar reduzir o caráter aleatório dos produtos culturais, garantindo a fidelização de parte do público. Porém, o autor suscita um problema em relação à fidelização, que tem a ver com as características da audiência da televisão, a que voltaremos mais à frente.

Como desdobramento dessa perspectiva da EPC, Brittos (2001), na análise que realiza sobre o mercado concorrencial de televisão por assinatura no Brasil, recorre a outras contribuições derivadas da microeconomia, como os conceitos de Joe Bain (1956). Para ele, as barreiras devem-se a três tipos de circunstâncias, que assinalam triunfos das firmas estabelecidas frente às concorrentes potenciais: **1) Vantagens absolutas de custo:** ligadas ao controle de métodos de produção, insumos, equipamentos, tipos de qualificação do trabalho e capacidade empresarial, inclusive vantagens monetárias. Chesnais (1996) acrescenta que envolve a matéria-prima por meio da qual se adquire tais vantagens, como os conhecimentos técnicos e científicos; **2) Vantagens de diferenciação de produtos:** preferência por produtos por meio de marcas, patentes de desenho, sistemas de distribuição protegidos e permanente inovação em programas de pesquisa e desenvolvimento; **3) Vantagens oriundas de economias reais ou monetárias:** advêm de escala de produção, distribuição, promoção de vendas e acesso a mercados.

A partir da leitura de Schymura (1997) em que estuda as barreiras no mercado de creme dental, Brittos (2001) soma a essas circunstâncias elencadas por Joe Bain, uma lista de potenciais fontes de barreiras à entrada no setor de televisão por assinatura: **1) Barreiras absolutas:** impedem o acesso de novas empresas ao mercado relevante, seja por patentes em tecnologia ou limitações na matéria-prima essencial. Caso de concessões de TV se não houver novas licitações e as empresas atuais não queiram vender, se associar ou ligar-se a um possível entrante; **2) Custos irrecuperáveis:** são contrapostos a custos fixos, recobráveis, como terra. Ambos os investimentos de capital são essenciais para dar início a um negócio, sendo que no caso de irrecuperáveis não voltam, como equipamentos com baixo valor de revenda ou que seja útil apenas para a firma que o adquiriu, ou treinamento de mão-de-obra; **3) Custos de troca:** implica em barreiras à entrada uma vez que o novo entrante terá que induzir o consumidor a incorrer em tais custos para experimentar seus produtos. Na TV por assinatura pode se dar por meio de taxa de adesão ou taxas de fidelização; **4) Reputação:** formada com base na trajetória do agente, funciona como atestado de recomendação, reunindo elementos como comportamento, desempenho, qualidade de produtos, sendo por isso, uma via de fidelização e, conseqüentemente, de barreiras à entrada, sendo difícil uma empresa sem, ou com má reputação, superar uma empresa bem avaliada nesse item; **5) Restrições à importação:** estratégia que inclui primeiro importar, depois produzir localmente; **Custo de capital:** juros elevados impedem o investimento; **7) Preços predatórios:** prática de preços artificialmente baixos provocando saída ou impedindo a entrada de concorrentes; **8) Capacidade excedente:** para ser barreira à entrada essa capacidade excedente deve compor-se de grande quantidade de insumos irrecuperáveis. Segundo Brittos: “O compromisso de aumentar a produção em resposta a uma nova entrada representa um desestímulo ao ingresso, porque convence os entrantes potenciais de que a entrada não seria lucrativa” (BRITTOS, 2001, p. 83); **9) Contração do mercado:** contração na demanda, tendo em vista que a produção existente supre o mercado. Ao contrário, quando há aumento da demanda e não há expressivas barreiras à entrada, há tendência potencial de haver redução do preço da mercadoria e aumento do número de firmas no setor. “Já numa indústria em expansão, o aumento da procura pode gerar um lucro extra que provoca a entrada de novas empresas no mercado e incita as firmas de fora a tentar destruir as barreiras existentes” (BRITTOS; 2001, p. 83).

Feitas essas considerações sobre as formas de barreiras, Brittos ressalta que existem outras barreiras comuns a todos os mercados, como por exemplo, o volume de capital cada vez mais elevado, que motiva a formação de alianças entre diferentes grupos, como a que será vista na fusão entre a AT&T e a WarnerMedia, da ordem de 85,4 bilhões de dólares. No que diz respeito a barreiras características dos mercados televisivos, que configuram a constituição de oligopólios neste mercado, garantem posições privilegiadas às empresas, por meio da conquista e fidelização do público, além de servirem de escudo contra concorrentes (BRITTOS, 2004), Brittos sistematiza duas espécies de barreiras à entrada: as estético-produtivas e as político-institucionais.

A barreira estético-produtiva envolve os fatores que diferenciam o produto, como marca forte e a dimensão simbólica das produções audiovisuais, atuando no imaginário do receptor, demandando esforços de ordem tecnológica, de inovação estética, de recursos humanos e financeiros.

Esses modelos acabam recebendo a adesão dos consumidores, desencadeando uma relação difícil – mas possível – de ser rompida. Tal processo traduz-se no próprio bem, reunindo ainda técnicas de *marketing* e publicidade e criação de vinhetas ou embalagens, que servem para o reconhecimento do consumidor e estimular sua preferência. Por ser característica à área de mídia, é uma ideia chave neste esquema, sabendo-se que nas indústrias culturais as barreiras são determinadas precipuamente pelo fato de que a disputa se dá na produção de produtos e conjuntos diferenciados (BRITTOS, 2001, p. 84-85).

A segunda barreira, chamada de político-institucional, ocorre no âmbito da regulação e da regulamentação.

A barreira político-institucional processa-se a partir de atuações dos órgãos executivos, legislativos e judiciários estatais e suas unidades geo-político-administrativas. Relaciona-se diretamente com estes organismos através da obtenção de posições diante de determinantes político-institucionais, tendo em vista suas atribuições de edição de diplomas legais, decisões em processos e atos administrativos, poder de polícia e procedimentos em geral, incluindo ações de infraestrutura, regulação da concorrência, postura como poder concedente e opções frente a pesquisa e a tecnologia.

(...)

A edificação desta barreira pode decorrer de vitória regular em processo de disputa decidido por instâncias

governamentais ou de relações privilegiadas com tais organismos (BRITTOS, 2001, p. 89-90).

A apresentação dessas barreiras na Indústria Cultural pelos autores, referiam-se ao mercado de televisão aberta, em Bolaño (2000; 2004) e por assinatura, em Brittos (2001). Tendo em vista as mudanças no mercado audiovisual, com a chegada da televisão por assinatura, no Brasil, seguida do avanço da segmentação, observou-se a fase da multiplicidade da oferta. Citando Bourdieu (1997) com a influência do padrão da TV extensível a outras mídias, Brittos (2001) trouxe a tendência de a internet em ditar a forma de atuação da Indústria Cultural, pela disseminação de suas características, como novas formas de consumo, tais quais o poder de escolha do espectador, rápida obsolescência dos produtos e ubiquidade. Assim, a partir dos anos 2000, dada a convergência tecnológica, constitui-se uma nova fase, requerendo outra estrutura de mediação, assentada no paradigma digital, de acordo com Barreto (2018).

Outro desdobramento da pesquisa da EPC pode ser visto com a proposta de ampliação do conceito de padrão técnico-estético, como o realizado por Kalikoske (2010) sob orientação de Brittos e, que divide os padrões em cinco categorias para possibilitar ampliação da análise do mercado brasileiro de televisão, integrando programação e suas particularidades, mas que não representam a totalidade das possibilidades. São eles: (a) hegemônico – detentor de elevada audiência; (b) anacrônico – “atua nos ensejos de mercado, aproveitando-se de oportunidades em que o detentor **do padrão hegemônico encontra-se enfraquecido**” (KALIKOSKE, 2010, p. 9, grifo nosso); (c) emergente – posterior ao hegemônico em grau de aceitação; (d) periférico – com pouca capacidade de investimentos e que busca públicos segmentados, mantendo-se na margem e sem fidelização; e (e) alternativo – todo audiovisual que se afasta dos padrões anteriores.

É importante mencionar, segundo a linha de teorias na qual Brittos se embasa, que a constituição de barreiras é necessária para o processo de inovação, sob uma ótica “schumpeteriana” vista acima. Ou seja, não necessariamente essas barreiras devam ser eliminadas, tendo em vista que, no capitalismo, a regra é a concorrência oligopolística, manifestada por meio de tais barreiras. Sendo assim, em momentos de mudanças na estrutura do mercado, como se observa atualmente, essas barreiras tornam-se mais frágeis, permitindo a entrada e o crescimento de concorrentes.

Dadas as mudanças vistas hoje no mercado de audiovisual, frente à concorrência com agentes que atuam na internet, observam-se barreiras à entrada erguidas

por plataformas digitais e por serviços de *streaming* OTT de vídeo, que por meio de estratégias de concentração e centralização do capital, deslocam a concorrência no audiovisual para o plano internacional, “o que fragiliza tanto as barreiras à entrada de atores hegemônicos no plano nacional como a própria capacidade reguladora dos estados nacionais frente ao oligopólio global em que se organiza a produção simbólica” (BOLAÑO; SANTOS, 2020, p. 7). Antes de avançar nesse contexto, entretanto, convém apresentar as características das plataformas de *streaming* OTT, que ajudam na definição do termo.

2.4 Definições dos serviços de *streaming* OTT de audiovisual

Os serviços de *streaming* OTT são atividades geralmente obtidas por meio de pagamento de assinatura, mas que também abrangem outros modelos de negócios e formas de financiamento. Consistem em plataformas que ofertam conteúdos audiovisuais, como filmes, séries e documentários, vídeos sob demanda ou ao vivo, por meio de transmissão de dados da internet. A inovação consiste em que o usuário para assistir ao conteúdo, não necessariamente precisa “baixar”, ou fazer o *download* do arquivo no dispositivo conectado, ainda que possa existir essa funcionalidade. Esse dispositivo pode ser *smartphone*, *tablet*, *Smart TV*, *videogame* e quaisquer outras tecnologias que dispõem de conexão à internet e permitem acesso a conteúdos audiovisuais, permitindo ubiquidade e mobilidade. Também com esse recurso, pode-se utilizar das mesmas funções das antigas fitas de vídeo cassete, DVDs ou discos Blu-ray, como pausar, colocação de legendas, avançar, retroceder ou alterar a velocidade de reprodução do vídeo.

Em se tratando de uma tecnologia recente, ainda não existe consenso a respeito da definição do termo. Muitas das tentativas de conceituá-lo esbarram na variedade de atores que começam a oferecer esse tipo de serviço, como as redes de televisão aberta, operadoras de televisão por assinatura e empresas digitais, as quais também possuem diferentes características. Além disso, o conceito de OTT também é utilizado para se referir a outros serviços que usam a rede pública de internet, nem todos ligados ao audiovisual. Essa variação das determinações do serviço adquire reflexos especialmente quanto à regulação adotada pelos diferentes países, o que requer a adequação da forma de prestação pelas empresas, que na maioria das vezes, atuam globalmente.

Em recomendação adotada pela União Internacional de Telecomunicações (UIT)⁴⁸, após reunião de grupo de trabalho de diferentes países, de 2018, as OTTs são aplicações acessadas ou entregues na rede pública que podem substituir de forma direta ou funcional os serviços de telecomunicações tradicionais (TELETIME, 2018⁴⁹). Nessa definição abrangente, incluem-se serviços como *Whatsapp* – cujas funcionalidades podem substituir os serviços de telefonia somente de áudio e os de áudio e vídeo –, bem como os serviços de transmissão de dados de áudio ou de áudio e vídeo, como *Spotify* e *Netflix*, respectivamente.

Em documento “*Report on OTT services*” publicado pelo “*Body of European Regulators for Electronic Communications*” (BEREC), que reúne órgãos ligados à União Europeia e às agências reguladoras de países-membros, define-se serviços OTT como,

“a service or an application that is provided to the end user over the public Internet.” Including in the definition that what is provided can be either content, a service or an application, means that anything provided over the public Internet is an OTT service.

(...)

OTT services include the provision of content and applications such as voice services provided over the Internet, web-based content (news sites, social media etc.), search engines, hosting services, email services, instant messaging, video and multimedia content, etc (BEREC, 2016, p. 14).

O relatório adota três classificações para os serviços OTT: OTT-0 – de voz, com a possibilidade de realizar chamadas; OTT-1 – que inclui chamadas e trocas de mensagens; e OTT-2 – relativas a serviços de comércio eletrônico (*e-commerce*), vídeos e música por *streaming*. Como se vê, a classificação adotada na Europa distingue os serviços de OTT dos oferecidos por operadoras de televisão por assinatura, uma vez que estes últimos são acessados pela rede própria, por meio do dispositivo (denominado

⁴⁸ União Internacional de Telecomunicações (UIT) é o organismo ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), para as tecnologias de informação e comunicação (TIC), composta por 193 Estados-membros, além de 900 empresas, universidades e organizações internacionais e regionais. Criada originalmente em 1865 para promover a cooperação entre redes telegráficas internacionais. Hoje, atua em três setores de atividades: radiodifusão, responsável pela gestão internacional do espectro de frequências radioelétricas e as órbitas dos satélites; normas relativas a acesso à internet, protocolos de transporte, compressão de voz e vídeo, redes locais e outros aspectos; e setor de desenvolvimento, voltado a promover a redução dos chamados excluídos digitais. Disponível em: <https://www.itu.int/es/about/Pages/whatwedo.aspx>. Acesso em 11 jun 2021.

⁴⁹ “Definição internacional de serviços OTT é contribuição brasileira”. Teletime, 10 mai 2018. Disponível em: <https://teletime.com.br/10/05/2018/definicao-internacional-de-servicos-ott-e-contribuicao-brasileira/>. Acesso em 11 jun 2021.

conversor, decodificador ou receptor de televisão – em inglês: set-top box, STB ou *power box*⁵⁰) da empresa, instalado na residência dos usuários, seja via cabo, micro-ondas, ou via satélite, conectado somente à televisão. Os serviços OTT, por sua vez, são transmitidos por meio da rede de internet, permitindo ao usuário acessar as plataformas de qualquer dispositivo conectado à rede e em qualquer lugar.

Em relação aos serviços de televisão, na Europa, a partir da aprovação da Diretriz Europeia sobre Serviços de Comunicação Audiovisual nº 2010/13 da União Europeia, de 10 de março de 2010⁵¹, que substituiu a diretriz sobre radiodifusão televisiva, que datava de 1989, ampliou-se o conceito, a partir da entrada de novas tecnologias relacionadas à transmissão de serviços de comunicação audiovisual. De acordo com a Diretriz Europeia, os serviços de comunicação audiovisual incluem os serviços lineares e não-lineares, como a televisão analógica e a digital. Serviços lineares são os oferecidos pelas programadoras com horários de transmissão pré-definidos. Já os não-lineares, também chamados de sob demanda (*on demand*), são aqueles em que o usuário escolhe o momento em que assistirá determinada programação.

Dadas as transformações do setor, a União Europeia aprovou, em 2018, mudanças na orientação de 2010, por meio da Diretriz (UE) 2018/1808. Neste documento, distingue-se os serviços de comunicação audiovisual, como os lineares e não-lineares – aí incluídos os serviços como Netflix e Amazon Prime –, dos serviços ofertados por plataformas de troca de vídeos, como o Youtube, da seguinte forma:

Servicio de comunicación audiovisual: “un servicio (...) cuya finalidad principal propia o de una de sus partes disociables consiste en ofrecer programas al público en general, bajo la responsabilidad editorial de un prestador de servicios de comunicación, con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas (...); este servicio de comunicación audiovisual es bien una emisión televisiva (...), bien un servicio de comunicación audiovisual a petición”.

(...)

⁵⁰ Decodificador ou *set-top-box* é um equipamento que se conecta a um televisor e a uma fonte externa de sinal (antena de satélite, cabo coaxial (como televisão a cabo), linha telefônica (incluindo conexões DSL) ou antena (VHF ou UHF) e transforma esse sinal em conteúdo no formato que possa ser apresentado em uma tela (WIKIPEDIA, 2020). Editado em 23 jun 2020. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Set-top_box. Acesso em 12 jul 2021.

⁵¹ O objetivo desse documento é servir para ajudar na coordenação da forma como os países membros da União Europeia irão legislar, regulamentar e alterar as disposições administrativas relativas à prestação de serviços de comunicação audiovisual.

Servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma o plataforma de intercambio de vídeos: “un servicio (...) cuya finalidad principal propia o de una de sus partes disociables o cuya funcionalidad esencial consiste en ofrecer al público en general programas, vídeos generados por usuarios o ambas cosas, sobre los que no tiene responsabilidad editorial el prestador de la plataforma, con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas (...) y cuya organización determina el prestador de la plataforma de intercambio de vídeos, entre otros medios con algoritmos automáticos, en particular mediante la presentación, el etiquetado y la secuenciación” (UNESCO, 2019).

Autores como Simpson e Greenfield (2009) diferem os serviços ofertados por operadores de telecomunicações, chamados IPTV, comercializados pelas operadoras de televisão por assinatura, a partir do desenvolvimento da banda larga – a exemplo do serviço NOW, disponível aos clientes da Claro –, dos serviços de Vídeo pela Internet, em que reúne as plataformas que distribuem conteúdo audiovisual através de redes IP (*Internet Protocol*) da internet. Com as mudanças tecnológicas, além das categorias IPTV e *Internet Video*, os autores propuseram novas categorias dentro das propostas anteriores, chamadas Internet TV e IPVOD. A Internet TV consiste nos canais de conteúdo linear. Por sua vez, o IPVOD seriam os serviços sob demanda, com catálogos de busca. Destaque-se que as categorias IPVOD, Internet TV e Internet Vídeo operam por meio da internet, de qualquer lugar, observadas as restrições de cada região, especialmente em relação à classificação indicativa e aos direitos autorais. Já os serviços IPTV, como visto, são acessados por meio de redes privadas, instaladas geralmente na residência dos usuários.

Arjona Martín (2021) em artigo em que estuda como as mudanças operadas pelos serviços de OTT têm se refletido no mercado de televisão por assinatura da Espanha, destaca que muitos canais disponíveis sob a modalidade de Internet TV podem ser acessados em outros meios convencionais. Da mesma forma, canais de Internet TV são alocados em plataformas de Internet Vídeo, o que “multiplica a flexibilidade de uso pelos usuários (ARJONA MARTÍN, 2021, p. 39). Exemplo disso é que se observam serviços OTT, dentro de outros serviços de OTT, como no caso em que a GloboPlay (Internet TV) possui canal dentro da plataforma Youtube⁵² (Internet Vídeo). O autor

⁵² O canal do GloboPlay no Youtube começou a operar em 22 jun 2018 e apresenta mais de 242 milhões de visualizações. Segundo a descrição do canal: “Aqui você acompanha novidades sobre nosso conteúdo.

ressalta, também, a necessidade de rever essas classificações centradas na televisão, tendo em vista o uso crescente de *smartphone* para consumo de vídeos, especialmente entre os jovens, tendência também observada no Brasil (KANTAR-IBOPE, 2020) e em outros países da América Latina. Em pesquisa realizada no México, Brasil, Colômbia e Argentina, 56% de pessoas que assistem vídeos disseram que preferem utilizar o telefone celular, enquanto 22% afirmaram que preferem utilizar como dispositivo televisores conectados e 21%, consoles de *videogames* (PENTHERA, 2021). Na opinião de Arjona Martín, os serviços OTT de audiovisual apresentam a seguinte definição:

(...) un OTT es un distribuidor de contenidos audiovisuales que no forma parte del ecosistema tradicional de medios televisivos (ondas hertzianas, cable, satélite e, incluso, IPTV) y que hace uso de la red pública de Internet para llegar a sus clientes, sin el control del operador de red en la transmisión de los contenidos. El acceso se puede realizar a través de cualquier dispositivo conectado, bien sea a través de una aplicación (*app*), o bien por medio de la web a través de cualquier navegador (ARJONA MARTÍN, 2021, p. 41).

Por sua vez, a *Federal Communications Commission* (FCC), que regula o setor nos Estados Unidos, em relatório sobre a competição do mercado de vídeo e de televisão do país, “*Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*” (2017), categorizou os serviços em três grupos: os operadores de vídeo por assinatura, denominados *Multichannel video programming distributors* (MVPDs), que ofertam múltiplos canais de programação mediante pagamento de assinatura; as emissoras de radiodifusão, ou de televisão aberta – *Broadcasting television stations* – as quais, segundo a FCC, “embora as emissoras de televisão estejam migrando para o sinal digital de transmissão, o qual aumenta a capacidade de ofertarem múltiplos canais lineares, as emissoras continuam com uma oferta reduzida de programas e canais em relação aos serviços de televisão por assinatura (MVPDs), além de não serem providos mediante pagamento” (FCC, 2017, p. 3, tradução nossa); e os serviços de distribuição de vídeo *online* (*online video distributors* – OVDs). Dentro desta última classificação, incluem os serviços OTT nativos ou disruptivos, como Netflix, ofertados por tradicionais Indústrias Culturais (Globo Play, Disney Plus, HBO Go). Incluem, também, os serviços de vídeo ofertados dentro de plataformas da Apple

Novelas, séries, humor, esportes, notícias, realities, filmes e desenhos para você dar um play quando e onde quiser!”. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/globoplay/about>. Acesso em 12 jul 2021.

(iTunes) e nos consoles de *videogames* da Sony (*Playstation*), os quais têm a mesma lógica dos antigos DVDs, em que o usuário adquire ou aluga o direito de reproduzir a obra, com a diferença de que o conteúdo tanto pode ficar gravado no computador, quanto em servidores remotos (armazenamento em nuvem). Esse modelo de negócio é denominado pela FCC de *Electronic Sell Through* ou *Transaction Video on Demand* (TVOD).

No Brasil, de acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), os serviços de OTT são classificados como espécies de Serviços de Valor Adicionado (SVA)⁵³, que corresponde a um serviço ofertado por meio de uma rede de telecomunicação, porém, que adiciona um serviço a ela, mas não se confunde com a mesma. Especificamente os serviços de OTT ofertados por assinatura classificam-se, segundo a Anatel, como Serviços de Valor Adicionado Programado por Subscrição (SVOD). Consequentemente, isso implica que a regulação dos serviços OTT não é a mesma dos demais serviços de telecomunicações, como os de televisão por assinatura, também conhecidos como serviço audiovisual de acesso condicionado (SeAC). A denominação SeAC foi dada pela Lei 12.485/2011, que reuniu as regras relativas à oferta de televisão paga em diferentes tecnologias, como cabo e satélite, que será detalhada no Capítulo 5. De acordo com o inciso XXIII, do art. 2º da Lei 12.485/2011, Serviço de Acesso Condicionado é o

serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer (BRASIL, 2011).

⁵³ De acordo com o art. 61 e §1º da Lei Geral de Telecomunicações, Lei 9.472/1997, define-se Serviço de Valor Adicionado (SVA), como a “atividade que acrescenta, a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde, novas utilidades relacionadas ao acesso, armazenamento, apresentação, movimentação ou recuperação de informações. O SVA não constitui serviço de telecomunicações, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição” (BRASIL, 1997).

Também as regras das empresas OTT não se confundem com regras específicas aplicadas aos serviços de radiodifusão ou de televisão aberta⁵⁴, cuja legislação em vigor consiste no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei 4.117 de 1962. Mas, como visto na Introdução, as plataformas também seguem leis e regulamentos como a de classificação indicativa (Portaria 1.189/ 2018 do Ministério da Justiça) e de direitos autorais (Lei 9.610/1998), ademais de estarem sob a tutela de regras relativas à proteção de dados pessoais (Lei 13.709/2018 ou Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), de defesa da concorrência (Lei 12.529/2011), de defesa do consumidor (Lei 8.078/1990) e a própria Constituição Federal de 1988.

Feitas essas descrições, o quadro a seguir consolida as diferentes classificações dos serviços de audiovisual.

Quadro 2 – Classificação de serviços de audiovisual

Fontes	Classificação serviços de audiovisual
Simpson e Greenfield (2009)	1) IPTV 2) Internet Vídeo 3) Internet TV 4) IPVOD
Europa (BEREC)	1) Serviço de comunicação audiovisual (TV aberta: programação linear; TV por assinatura: programação linear e não-linear (on demand); serviços OTT-2 2) Plataforma de troca de vídeos (Youtube)
Estados Unidos (FCC)	1) Televisão por assinatura – <i>Multichannel video programming distributors</i> (MVPDs) 2) Emissoras de radiodifusão – <i>Broadcasting television stations</i> 3) Serviços de distribuição de vídeo online – online video distributors (OVDs)
Brasil (Anatel e Ancine)	1) Emissoras de radiodifusão 2) SeAC (Serviço de telecomunicações) 3) Serviços de Valor Adicionado (SVA) 4) Serviços de Valor Adicionado Programado por Subscrição (SVOD)

Fonte: elaboração própria

Feita essa exploração dos diferentes conceitos e classificações, para os fins do que será estudado nesta tese, consideram-se serviços OTT *streaming* de audiovisual, os que oferecem produtos audiovisuais por meio de dispositivos conectados à internet – que podem ser *Smartphones*, *tablets*, consoles de *videogames*, *dispositivos conectados*,

⁵⁴ A alínea “d” do art. 6º do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962), afirma ser o “serviço de radiodifusão destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão” (BRASIL, 1962).

SmarTVs – que não se confundem com o serviço que viabiliza a conexão à rede mundial de computadores, porém, que dependem dele, e podem ser acessados por aplicativos (*app*) ou pelo navegador, em sites específicos dos serviços OTT. O acesso, contudo, também permite visualizar determinados programas quando não se está conectado (*offline*), ao baixar o conteúdo previamente em determinado aparelho. Além disso, o conteúdo distribuído é geralmente protegido por direitos de propriedade, assim como os aplicativos que dão suporte a esses vídeos. Eles são caracterizados, também, pelo uso de Algoritmos, Big Data e Inteligência artificial para formação segmentada de catálogos.

A competição desses conteúdos audiovisuais entre diferentes tecnologias (radiodifusão, telecomunicações ou internet) ocorre, tendo em vista disputarem a atenção do público, além de ocuparem espaços de divulgação cultural, ideológica e de reprodução da vida social. Essas funções requerem a observação de certos preceitos relacionados à liberdade de expressão e ao direito à informação, de ordem política, além de suscitarem observações de ordem econômica, como a defesa da concorrência e o direito de propriedade.

Além das diferentes definições, observam-se transformações nas estratégias das próprias plataformas de OTT, de empresas que atuam em outros setores da internet e de setores tradicionais da Indústria Cultural (TV aberta e TV por assinatura). O item a seguir dá conta de algumas transformações no ecossistema do audiovisual, que se refletem em assimetrias regulatórias e em mudanças das estruturas do setor, por meio de barreiras à entrada.

2.5 Características, estratégias e modelos de negócios das plataformas de *streaming* OTT de audiovisual

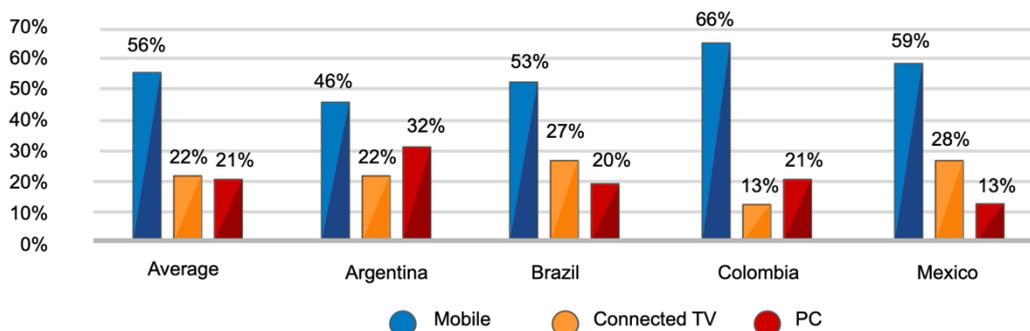
Segundo Bolaño *et al* (2008), dadas as estratégias das empresas no âmbito da produção e da concorrência, por meio de barreiras à entrada erguidas para manutenção da posição dominante ou para tentar derrubá-las e galgar melhores condições junto à audiência, a estrutura sob a qual atuam as diferentes empresas da Indústria Cultural é determinada por três elementos: técnica, uso social e modelos de financiamento.

O primeiro nível de determinação corresponde às possibilidades abertas pelo desenvolvimento das tecnologias em setores dominantes. A partir da efetivação dessas determinantes, seria definida uma trajetória tecnológica específica, dentro da qual os capitais individuais vão concorrer. À época do livro, em 2008, dadas as tecnologias

ligadas ao audiovisual, as trajetórias existentes eram: cinema, TV de massa, TV segmentada e TV interativa, ainda não plenamente constituída naquele momento. Para os fins do que estudaremos, podemos acrescentar os serviços de OTT de audiovisual.

Essa indústria tem na tecnologia um elemento importante para o seu desenvolvimento, o que implica em investimentos relacionados às funcionalidades das plataformas. Para isso, são produzidas soluções que sejam capazes de funcionar bem em qualquer dispositivo, uma vez que o OTT de *streaming*, não é como a televisão por assinatura, em que o operador fornece o dispositivo padrão (decodificador). Também há desenvolvimento de sistema operacional de *Smart TVs* e ferramentas relacionadas à Gestão de Direitos Digitais (GDD), na sigla em inglês DRM (*Digital Rights Management*), que consiste no controle de acesso a conteúdos digitais, para restringir uso, proibir cópias e/ou manipulação do conteúdo disponibilizado, para proteção de direitos autorais. Este último, além de requerer constante atualização, precisa ser adaptado a depender da regulação sobre o assunto em diferentes países, o que implica também em esforços de ordem tecnológica. Ademais, existem *softwares* que permitem, entre outras funcionalidades, o *download* de conteúdo de *streaming*, bem como dispositivos que apagam episódios baixados à medida que assistidos, tanto para proteção de direitos autorais, quanto para não exceder a capacidade do dispositivo. Esses recursos que permitem baixar o conteúdo mostram-se relevantes, uma vez que 83% de usuários latino-americanos disseram que preferem serviços de *streaming* que permitam o *download*, e 70% pagariam um valor extra para conseguirem essa funcionalidade (PHENTERA, 2021). Entre as razões para preferirem o conteúdo *off-line* é poder assistir em casa em horários de pico de consumo, sem ocupar a banda. Isso ocorre também porque, apesar do número significativo de usuários preferir assistir em dispositivos móveis, como celular ou *tablets*, o que permite maior mobilidade, 93% disseram que assistem vídeos em casa pelo dispositivo móvel, 28% enquanto se locomovem e 24% quando estão fora de casa (*idem*, p. 6). Acessar por dispositivos móveis é a preferência de 70% das pessoas entre 18 e 24 anos, o que se reflete no tempo despendido no consumo semanal de vídeo, 44%, em dispositivo móvel; 31%, em televisão conectada; e 26%, em *videogame*. O gráfico abaixo mostra o percentual de dispositivos utilizados para consumo de vídeos de serviços OTT na América Latina.

Gráfico 1 – Plataformas preferidas para consumo de vídeo na América Latina



Fonte: *Latin America Video Streaming Behavior Survey – Q1 2021*

Além dessas características em relação à tecnologia, existem peculiaridades dos serviços de *streaming* em relação aos demais níveis de determinação. O segundo nível que influencia na trajetória de desenvolvimento de determinada indústria ocorre pela articulação entre o uso social e os modelos de financiamento. Neste ponto, Bolaño *et al* (2008) predizia a possibilidade de haver o entrecruzamento entre diferentes lógicas sociais e modelos de financiamento, tendo em vista a internet se constituir como plataforma de convergência. Em se tratando de empresas OTT de audiovisual, observa-se a realização desse cruzamento de sistemas de financiamento, sem que exista ainda a previsão de qual modelo se consolidará frente aos demais. O chamado modelo de monetização de vídeo no OTT abarca três formas. No sistema AVOD (*Video Advertising on Demand*), o usuário acessa o conteúdo livremente. Porém, campanhas publicitárias são inseridas no decorrer do vídeo, podendo, em alguns casos, pular o anúncio após determinado tempo de exposição. Exemplo desse modelo é o praticado pelo Youtube, quando o usuário não é assinante do serviço *Premium*. Essa modalidade de inserções publicitárias e acesso aberto aos usuários, inserem essa modalidade em concorrência direta com serviços de radiodifusão aberta, cujo modelo de financiamento também se baseia na publicidade. Outra modalidade praticada pela maior parte dos serviços OTT é o sistema SVOD (*Subscription Video on Demand*), em que o usuário acessa o conteúdo por meio de assinatura, podendo ser pré-paga, com compra de cartões disponíveis até em farmácias e pós-paga, mediante contrato com os usuários, geralmente com uso de cartão de crédito. Neste caso, os vídeos não são interrompidos por anúncios publicitários, mas existem modalidades de exposição a anunciantes indireta, como o *merchandising* e a venda de dados dos usuários. Nesta categoria encontram-se serviços como Netflix,

GloboPlay, Amazon Play, que concorrem com serviços de televisão por assinatura, uma vez que disputam o pagamento de mensalidades para acessar os serviços. Nos Estados Unidos, por exemplo, nota-se uma tendência média de pagamento simultâneo do serviço de TV por assinatura mais três assinaturas de serviços de OTT de *streaming* de vídeo, aspecto ainda não contabilizado no Brasil (WORCMAN, 2021, informação verbal⁵⁵). Outro sistema de financiamento é o TVOD (*Transactional Video on Demand*), onde o usuário paga apenas pelo conteúdo que quer ver, tal qual as antigas locadoras de filmes, ou adquire um jogo específico, como o sistema PPV (*Pay Per View*). Este modelo pode ser visto dentro de operadoras de TV por assinatura, como o serviço Now da Claro, ou no *iTunes* (Apple) e no *Amazon Instant Video*.

Em relação aos diferentes tipos de monetização ou modelos de financiamento, muitas plataformas adotam modelos híbridos, mesclando AVOD, SVOD e TVOD. Na América Latina, devido à capacidade de consumo da população, 53% afirmam que o custo do serviço é o primeiro motivo para cancelamento da assinatura, seguidos de causas ligadas ao conteúdo disponível (PHENTERA, 2021).

Além disso, os serviços misturam também tipos diferentes de conteúdos, com oferta de conteúdo linear, *on demand* e ao vivo em uma mesma plataforma. Exemplo dessa tendência está no Globo Play no Brasil, que disponibiliza opção de conteúdo apenas *on demand* ou de transmissão de canais ao vivo, tal qual os canais do pacote de TV por assinatura do grupo, só que com transmissão pela internet. Como reflexo dessa tendência, na Alemanha, a plataforma Netflix também incluiu canais lineares no seu serviço. Uma das justificativas para essa oferta, além da concorrência com serviços de TV por assinatura ou mesmo com a TV aberta, deve-se ao perfil observado em determinadas faixas de público, que mantém o hábito de ligar a TV sem precisar escolher o que se quer assistir, também em razão de limitações de funcionalidades de busca de determinadas plataformas, ou mesmo da capacidade de sugerir conteúdos relacionados com o perfil dos usuários, captados a partir de ferramentas de *Big Data* (ARAGON, 2021, informação verbal⁵⁶).

⁵⁵ Informação verbal transmitida por Eduardo Worcman, executivo do canal de OTT *streaming* Tamandua Edu, no Painel 2 “Oportunidades para o modelo de aVoD e modelos de nicho no Brasil”, durante o evento Brasil Streaming 2021, realizado em formato virtual pelos sítios especializados TeleTime e TelaViva, em 26 e 27 abr 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/brasilstreaming/>.

⁵⁶ Informação verbal transmitida por Cícero Aragon (Container Media e Box Brazil), no Painel 2 “Oportunidades para o modelo de aVoD e modelos de nicho no Brasil”, durante o evento Brasil Streaming 2021, realizado em formato virtual pelos sítios especializados TeleTime e TelaViva, em 26 e 27 abr 2021.

O terceiro nível de determinação da trajetória, segundo Bolaño *et al* (2008) é onde se estabelecem as funções publicidade, propaganda e programa. Na função publicidade, “trata-se, ao lado do crédito ao consumo, de acelerar as rotações do capital nos setores produtores de bens de consumo diferenciado, contribuindo, assim, para a dinâmica da acumulação do capital” (BOLAÑO *et al*, 2008, p. 108). Essa rotação do capital ocorre por meio dos anúncios publicitários, que vendem diversos produtos de outras indústrias. Em se tratando de serviços OTT, a mercadoria audiência tem vantagens em relação às indústrias da televisão aberta e da TV por assinatura, ao menos enquanto estas não usufruem das possibilidades abertas pela televisão digital. Isso porque nestas, a mercadoria audiência se dá em relação a uma média, tendo em vista que os anunciantes não têm acesso às informações do público diretamente, mas por meio de pesquisas de hábitos de consumo e pesquisas de audiência. Bolaño (2000a) explica, que no caso da televisão, o objeto de negociação no mercado publicitário é a atenção do público, da mesma forma que acontece em relação aos produtos audiovisuais transmitidos nas plataformas OTT. No entanto, em se tratando de TV convencional,

(...) a atenção pode ser mensurada em tempo (de exposição dos indivíduos à programação e não o contrário), uma unidade de medida (...) homogênea (...), mas que deve ser sempre referida a uma quantidade (domicílios ou telespectadores) e a qualidade da audiência (variáveis socioeconômicas), o que indica que a audiência deve ter um valor de uso para o anunciante. Quanto à emissora, o que interessa (...) é o valor de troca da audiência.

Não é o indivíduo concreto, com sua consciência e seus desejos, que ela vende aos anunciantes, mas uma quantidade, determinada em medidas de audiência, de homens e mulheres, de consumidores potenciais cujas características individuais só podem ser definidas em médias. É a um indivíduo médio, a um ser humano abstrato, que todas as medidas de audiência se referem (BOLAÑO, 2000a, p. 225).

Já as plataformas de *streaming*, por meio da obtenção de dados de consumo e de navegação dos clientes, acessam informações individualizadas, o que aumenta o valor de uso para o anunciante, apesar deste permanecer utilizando-se de padrões médios, porém, cada vez mais segmentados em diferentes perfis. Em que pese esses dados poderem contribuir com melhor direcionamento da propaganda para determinados perfis

de usuários, 70% de usuários latino-americanos disseram que não se identificam com os comerciais veiculados nessas plataformas (PHENTERA, 2021).

Sendo assim, além de disputarem o bolo publicitário de veículos tradicionais, os serviços oferecidos pela internet são cada vez mais disputados por empresas cujo negócio é tradicionalmente em torno dos dados, na chamada Economia Digital (HERSCOVICI, 2009). Nota-se nos últimos anos, uma tendência dessas empresas de internet oferecerem o próprio conteúdo audiovisual, com vistas a aumentar a possibilidade de obtenção de dados do público e rentabilizar em termos de publicidade. Voltaremos a isso logo abaixo, ao tratarmos das estratégias de empresas de internet.

Em relação à função propaganda, do interesse do governo e políticos, utilizam-se de informações da audiência e de dados da população, conhecendo desejos do potencial eleitor e do cidadão em geral. Também dentro do crescimento da Economia Digital, cresce o interesse de grupos de internet interessados em acessar fontes de informações disponíveis em bancos de dados públicos, inserindo-os também no chamado ecossistema digital (MIGUEL DE BUSTOS; IZQUIERDO-CASTILLO, 2019).

Já o programa cumpre a função social ao servir ao consumidor oferecendo-lhe emoções, divertimento e entretenimento no momento do lazer e do descanso, cujo poder simbólico articula as outras funções do sistema. É nesta função que se situam as características capazes de atrair a atenção do público, erguendo limites à concorrência por meio de barreiras estético-produtivas, as quais tentam diluir o caráter de aleatoriedade dos produtos culturais.

Feitas essas considerações, assim como realizado por Schymura (1997) e Brittos (2001) ao analisarem as fontes potenciais de barreiras à entrada para mercados específicos e avaliarem o impacto de cada uma delas no mercado brasileiro, abaixo, serão mostradas algumas estratégias competitivas encampadas pelas empresas OTT de audiovisual (COSTA, 2021). Essas estratégias podem gerar barreiras à entrada, por meio de grande investimento em produções, contratações de artistas e diretores renomados, estratégias de desenvolvimento da marca em escala mundial, estratégias de parcerias com diferentes mercados, além de esforços de inovação, de recursos humanos e financeiros, dentre outros.

A primeira em relação às barreiras absolutas, que podem ser derivadas de patentes ou limitação no acesso a matérias-primas essenciais, observadas em relação às

tecnologias inteligentes e necessidade de chips de silício⁵⁷ e ao elevado número de patentes de empresas líderes digitais⁵⁸.

Em relação a custos irrecuperáveis podem ser vistos em relação a ações de desenvolvimento da marca, que no caso de plataformas de *streaming* de marcas já consolidadas internacionalmente em produção audiovisual, têm baixo custo, dando-lhes vantagens em relação a atores desconhecidos. Também são vistos quanto à distribuição de plataformas OTT de internet que, assim como visto por Schymura, “uma empresa que já utiliza uma rede de distribuição, própria ou de terceiros, possui considerável vantagem na comercialização da extensão do produto” (SCHYMURA, 1997, p. 560). Ainda que não implique em custos na distribuição dos produtos, isso não impede que sejam tomadas medidas para não comprometer o tráfego de dados na rede, pelo grande número de acessos a conteúdos audiovisuais, como visto na Europa⁵⁹.

Em relação ao custo de troca, que pode ser visto na demanda de aquisição de SmartTV, pode ser minimizado por meio de aparelhos de menor custo que permitem conectar a televisão à internet. Uma vez que o uso de *smartphone* já é bem difundido para desempenho de outras atividades, além de serviços de *streaming*, pode ser minimizado o custo de troca neste caso, apesar da natureza dessas tecnologias tender à obsolescência, com necessidade de modernização dos aparelhos ou atualizações dos sistemas operacionais.

A fonte de barreira à entrada “reputação”, que traz em si características como durabilidade, complexidade, baixa frequência de trocas, pode ser vista em relação aos televisores. Com relação aos conteúdos, formada com base na trajetória do agente, sendo uma via de fidelização do público, no caso do serviço GloboPlay, reflete-se por meio da oferta de produtos da Globo, como novelas, nas plataformas de *streaming*. Outra

⁵⁷ “De carros a videogames: por que a escassez de chips está prejudicando a indústria global”. *Época Negócios*, publicado em 11 fev 2021. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2021/02/de-carros-videogames-por-que-escassez-de-chips-esta-prejudicando-industria-global.html>. Acesso em 20 jul 2021.

⁵⁸ “Após China e EUA, Europa busca seu espaço no mundo digital”. Portal intelectual, publicado em 16 dez 2020. Disponível em: <https://www.portalintelectual.com.br/apos-china-e-eua-europa-busca-seu-espaco-no-mundo-digital/>. Acesso em 20 jul 2021.

⁵⁹ “Netflix vai baixar a qualidade de imagem na Europa”. (SALVADOR, João Miguel; GOMES, Hélder, 2020). *Expresso.pt*, publicado em 19 mar 2020. Disponível em: <https://expresso.pt/cultura/2020-03-19-Netflix-vai-baixar-a-qualidade-de-imagem-na-Europa>. Acesso em 20 jul 2021.

“Netflix e Amazon reduzem qualidade de vídeo na Europa para poupar internet”. (EISHIMA, Rubens, 2020). *Canaltech*, publicado em 20 mar 2020. Disponível em: <https://canaltech.com.br/telecom/netflix-amazon-reduzem-qualidade-video-europa-para-poupar-internet-162141/>. Acesso em 20 jul 2021.

estratégia relacionada à barreira relativa à reputação se deu por meio da associação com o Grupo DisneyPlus. Por sua vez, empresas como Mercado Livre, Vivo se uniram também ao grupo Disney na oferta de canais *streaming* aos usuários daqueles serviços, o primeiro de venda *online*, e o segundo de telefonia móvel. Também se observa oferta de serviços de *streaming* casados com provedores de internet, a exemplo da prática de operadores de televisão por assinatura. Segundo a Anatel, dos 7,3 milhões de domicílios com acesso à banda larga no Brasil, 30% são assinantes de PayTV. Isso implica em questões relacionadas à cadeia de licenciamento de propriedade intelectual.

Em relação a “restrições à importação”, que em geral, “uma estratégia para conquistar uma participação em determinado segmento seria importar, para em seguida expandir através da produção local” (SCHYMURA, 1997, p. 562), no serviço de *streaming*, tendo em vista que não estão limitados por obrigações de cotas de produção de conteúdo brasileiro e obrigações de carregamento de canais, essa barreira se faz presente para produtores locais e independentes. Tendência de medida regulatória que restringe as importações, no entanto, pode ser vista em outros países, como França⁶⁰.

Para enfrentar esse problema visto no mercado de televisão por assinatura, a Lei do Serviço de Acesso Condicionado, Lei 12.485/2011, estabeleceu cotas de conteúdo nacional e de produção independente. Com isso, verificou-se um aumento do número de produções nacionais, que passou de 697, no período de 1995 até 2010, para 1.211, de 2011 a 2019, segundo listagem de obras brasileiras lançadas comercialmente em salas de cinema e posteriormente em canais de televisão, entre obras de documentário e ficção (ANCINE, 2019). Apesar dos números, a discussão sobre o estabelecimento ou não de cotas em plataformas digitais, até o momento, suscita dúvidas e debates⁶¹, geralmente associados às vantagens para empresas e às desvantagens em termos de não promoção da pluralidade de temas, estéticas e vozes.

Schymura (1997) ao tratar do custo de capital, apontava que apesar de ser fonte de barreira à entrada, situava que no mercado avaliado de creme dental, à época, os

⁶⁰ “França decreta que serviços de *streaming* invistam pelo menos 20% da renda no país em produções locais”. (STRAZZA, Pedro). Publicado por B9, em 1 jul 2021. Disponível em: <https://www.b9.com.br/146729/franca-decreta-que-servicos-de-streaming-invistam-pelo-menos-20-da-renda-no-pais-em-producoes-locais/>. Acesso em 20 jul 2021.

⁶¹ ““Não é sobre dinheiro”: regulação do *streaming* pode ajudar toda a economia” (ZANETTI, 2021). Publicado por Splash Uol, em 19 jul 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/noticias/2021/07/19/regular-o-streaming-nao-e- apenas-sobre-o-dinheiro.htm>. Acesso em 19 jul 2021.

potenciais entrantes eram tão grandes ou maiores que os já estabelecidos, especialmente agentes internacionais. O mesmo raciocínio pode ser visto em relação às empresas OTT de *streaming* cujas empresas figuram entre as maiores do mundo.

Quanto à “prática de preços predatórios”, relativo à cobrança de valores baixos, que pode provocar a saída ou impedir a entrada de concorrentes, tendo em vista o valor dos serviços de *streaming* frente à assinatura de canais de televisão, pode ser considerada uma vantagem dos serviços OTT. Essa barreira foi reforçada especialmente depois que Anatel e Ancine autorizaram a venda de canais lineares, incluindo a venda de canais ao vivo, nos pacotes de serviços OTTs, a partir do julgamento em que a operadora Claro questionou a legalidade da venda de canais pela internet pelo grupo Fox. Em decisão do Conselho Diretor da Anatel, de 9/9/2020, entendeu-se que não caberia à Anatel intervir na oferta de conteúdo audiovisual pela internet, ainda que se trate de programação linear (AQUINO, 2020). Ou seja, não competiria à Anatel adotar a mesma regulação para produtos de TV por assinatura e *streaming*, tendo em vista serem Serviços de Valor Adicionado Programado por Subscrição (SVOD) e não Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). Também para a Diretoria Colegiada da Ancine, em 15/9/2020, os serviços ofertados pela internet não se caracterizariam como SeAC (LAUTERJUNG, 2020). Na mesma decisão, a Ancine apontou para a urgência do tratamento da assimetria regulatória entre as modalidades de distribuição de conteúdo audiovisual por assinatura e os serviços via internet, os quais criariam “desequilíbrios competitivos, gargalos ao alcance e eficiência da regulação setorial”.

Outra prática ligada indiretamente ao preço predatório é quanto aos serviços piratas ou ao uso fraudulento de sinais de TV, de serviços de telecomunicações e de dados. Segundo estudo realizado pela Neo Associação junto a um provedor de internet, 20% do tráfego era pirataria (JUCIUS, 2021, informação verbal⁶²). É preciso ponderar, no entanto, que a prática considerada criminosa reflete, entre outros fatores, a exclusão desses serviços pelo preço, cujo modelo de financiamento inviabiliza o acesso a determinadas classes sociais. Também pode ser visto como preço predatório o realizado por meio do acesso que alia o consumo das plataformas à aquisição de outros bens. Caso

⁶² Informação verbal transmitida por Alex Jucius (Neo Associação), no Painel 5 “O modelo IPTV e OTT para operadores de banda larga”, durante o evento Brasil Streaming 2021, realizado em formato virtual pelos sites especializados TeleTime e TelaViva, em 26 e 27 abr 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/brasilstreaming/>.

do Amazon Prime, que oferece frete gratuito no Amazon, e o Casas Bahia Play, que dá conteúdo do grupo Paramount+, por até três meses, condicionado a compras no aplicativo da loja (BRAGA, 2021).

Por fim, a fonte de barreira à entrada “capacidade excedente”, em que “o compromisso de aumentar a produção em resposta a uma nova entrada representa um desestímulo ao ingresso, porque convence os entrantes potenciais de que a entrada não seria lucrativa” (BRITTOS, 2001, p. 83), pode ser observada em relação aos investimentos de grande vulto, a exemplo da Disney que anunciou investir até US\$ 9 bilhões em produções de suas marcas, que equivale a R\$ 49,5 bilhões. Em termos de assinantes, a Disney Plus, lançada em novembro de 2019 nos Estados Unidos, já possui 86 milhões no mundo (COSTA, 2020), reforçando o poder da marca e a reputação.

Além dessas fontes de barreiras comuns a outros setores econômicos, que no setor de audiovisual constituem as chamadas barreiras estético-produtivas, notam-se barreiras político-institucionais, a partir da decisão das agências reguladoras vistas acima, somada à decisão das agências que defenderam que a oferta de conteúdo audiovisual pela internet não estaria limitada por restrições de propriedade cruzada ou integração vertical.

Outra fonte de vantagem para empresas OTT corresponde às diferentes tributações. Isso suscita debates quanto à taxação de serviços digitais (*Digital Service Tax*), em que os países que oferecem serviços não auferem receitas com eles, cujos lucros se voltam para empresas estrangeiras. Também crescem debates sobre a regulamentação desses serviços, ainda mais mediante dificuldade de conceituá-los, bem como por não existirem parâmetros anteriores, em razão da inovação. “O principal desafio da regulação da tecnologia é ter cuidado para não copiar o passado para regular o novo, mas é preciso olhar para as experiências do passado como aprendizado” (BIALER, 2021, informação verbal⁶³). Somam-se às demandas regulatórias, a capacidade de articulação desses conglomerados em processos decisórios administrativos, com contratação de grandes escritórios jurídicos, além do grande *lobby* exercido no Poder Legislativo ou em órgãos do Executivo, quando da tramitação de regulamentações setoriais.

⁶³ Informação verbal transmitida por Ana Paula Bialer (BFA Advogados), no Painel 4 “Cenário regulatório e tributário para o mercado de streaming”, durante o evento Brasil *Streaming* 2021, realizado em formato virtual pelos sites especializados TeleTime e TelaViva, em 26 e 27 abr 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/brasilstreaming/>.

Apresentadas algumas das características dos serviços OTT de audiovisual, vantagens que podem ser fontes de barreiras à entrada e níveis de determinação da sua trajetória, o quadro abaixo sintetiza alguns elementos desse setor.

Quadro 3 – Características dos serviços OTT de audiovisual

Níveis de determinação	Características dos serviços de <i>streaming</i> OTT de audiovisual
Tecnologias	1) Gestão de Direitos Digitais (GDD) 2) <i>Softwares</i> de <i>download</i> 3) Ubiquidade
Modelos de financiamento	1) AVOD (com publicidade) 2) SVOD (pagamento de assinatura) 3) TVOD (pagamento/aluguel de conteúdo individual) 4) Misto (mescla dos modelos anteriores)
Modelos de negócio	1) Plataformas disruptivas 2) Plataformas de grupos hegemônicos de radiodifusão 3) Plataformas de grupos hegemônicos de telecomunicações, televisão por assinatura e estúdios de cinema (integração vertical) 4) Plataformas de nicho 5) Plataformas de provedores de internet
Barreiras estético-produtivas	1) Produções próprias 2) Conteúdos exclusivos 3) Negociação de direitos de propriedade e licenças de transmissão
Barreiras político-institucionais	1) Assimetrias regulatórias 2) Tributação 3) Lobby político-institucional 4) Consultorias jurídicas
Outras fontes de Barreiras à entrada	1) Não restrição à importação ou às políticas de cotas 2) Preços predatórios 3) Barreiras absolutas, custo de troca e custos irrecuperáveis

Fonte: elaboração própria

Somadas a essas características das estratégias das plataformas OTT, tendo em vista serem constituídas por grandes conglomerados internacionais, grupos hegemônicos locais e empresas de internet, a capacidade de capturar a atenção do público concorre com diversos setores da Indústria Cultural e gera consequências em toda a organização da sociedade. Nesse sentido, tendo em vista que algumas das chamadas GAFAM (MIGUEL DE BUSTOS; IZQUIERDO-CASTILLO, 2019) lançam mão de estratégias de produção de conteúdos audiovisuais e que cresce a participação e estratégias de divulgação de vídeos por meio do aplicativo chinês Tik-Tok, mas que todas competem, direta e indiretamente, pela atenção do público, a seguir, serão problematizadas as estratégias dessas empresas que as colocam em posição privilegiada

frente aos grupos tradicionais da Indústria Cultural ou mesmo à plataforma de OTT paradigmática e líder do mercado, como Netflix. A intenção, ao final, é compor o quadro de análise da concorrência do audiovisual, atualmente, e propor um conceito de barreira à entrada digital.

2.6 Concorrência no ecossistema midiático e barreira à entrada digital

Com as mudanças do capitalismo contemporâneo, na chamada Economia Digital, os grupos de internet formados por Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft, conhecidos pela sigla GAFAM, e o aplicativo TikTok, atuam com estratégias distintas, posicionando-os em vantagem competitiva em relação aos grupos de comunicação e de entretenimento. Segundo a Comissão Europeia, a chamada economia digital apresenta três características: mobilidade, economias de rede e o uso massivo de dados (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). Não obstante ambos atuarem em escala global, esses grupos constituem-se em ecossistemas globais, com modelos de sinergia, crescimento e concorrência diferentes dos padrões de integração vertical, horizontal, cruzada e conglomeral; apresentam distintos modelos de remuneração; e utilizam-se de ferramentas avançadas de tratamento e exploração de dados, por meio do *Big Data* (MIGUEL DE BUSTOS, 2016; MIGUEL DE BUSTOS; CASADO DEL RÍO, 2016; MIGUEL DE BUSTOS; IZQUIERDO-CASTILLO, 2019). Ainda que este recurso seja cada vez mais utilizado pela Indústria Cultural para obter conhecimento do público, sua hegemonia se vê ameaçada ante as estratégias de companhias tecnológicas, as quais atuam em economias de rede, escala e dados.

Como visto, a Indústria Cultural tem intensificado sua estratégia de crescimento e expansão frente à concorrência com empresas que atuam na internet. Esse foi o caso das estratégias de fusão dos grupos AT&T com a WarnerMedia; da Disney com o grupo 21st Century Fox; e do contrato do Facebook com a News Corp, de Rupert Murdoch, para incluir notícias de seus veículos australianos no Facebook News⁶⁴.

A partir da liberalização da internet, em 1995, e sua abertura para exploração comercial, a rede mundial situou-se na estrutura econômica, como lugar de acumulação do capital na atual etapa do capitalismo. Consequentemente, dada sua natureza

⁶⁴ “News Corp., de Rupert Murdoch anuncia acordo ‘histórico’ com Facebook na Austrália para pagamento por conteúdo”. GURGEL, Luciana, Media Talks, publicada em 16 mar 2021. Disponível em: <https://mediatalks.uol.com.br/2021/03/16/6931/>. Acesso em 15 jul 2021.

convergente, abriu-se caminho para o desenvolvimento de novas formas de distribuição e intermediação de mercadorias ou conteúdos. Essa intermediação se dá por mecanismos de busca de notícias, filmes, etc, (Google); entre indivíduos e esses conteúdos (Facebook); entre compradores e editores de livros (Amazon); entre compradores e editores de música e vídeos (iTunes – Apple); e entre sistemas operacionais que suportam todos esses recursos (Microsoft). “Por serem globais, essa intermediação lhes confere um enorme poder de negociação com os produtores de conteúdos, de modo que podem impor suas normas (determinando preços de livros, porcentagem de produções, acesso gratuito a notícias, etc.)” (MIGUEL DE BUSTOS; CASADO DEL RÍO, p. 1, 2016, tradução nossa).

A atuação desses grupos em terrenos típicos de plataformas OTT de *streaming* e da Indústria Cultural deve-se ao interesse em explorar cada vez mais a atenção do público, por meio do uso de dados. Os dados podem ser vistos como elementos-chave da nova configuração do capitalismo, tendo em vista serem transversais a toda a economia e seu armazenamento, gestão e tratamento compõem atividades de indústrias digitais. Por permitirem tanto um conhecimento quanto um controle dos indivíduos, aumentam as relações entre empresas e governos, em cujas mãos encontram-se dados valiosos.

Apesar da vasta possibilidade que apresentam, os dados podem ser utilizados de maneira individual, como também após serem minerados ou tratados. Estes sim, objeto de maior interesse de anunciantes, apesar de ampliarem as categorias de público a quem se dirigem. Entre os elementos que os diferenciam de grande parte das mercadorias e dão-lhes vantagens competitivas, está na sua produção ser fruto da ação social e terem a capacidade de serem ilimitados; capacidade de reutilização, uma vez que não se esgotam quando consumidos e podem, inclusive, aumentar o valor de uso quanto mais são utilizados e relacionados a outros dados; e custo reduzido de transporte e de extração. Com isso, existem críticas a tentativas de determiná-lo como o “novo petróleo” (MIGUEL DE BUSTOS; CASADO DEL RÍO, 2016), em função dessas diferenças (natural *Vs* social; limitado *Vs* ilimitado; alto custo de extração e transporte *Vs* baixo custo; reutilização/imateriais *Vs* materiais).

Feita essa especificação, o uso de dados por empresas de internet ocorre por meio da utilização de três recursos: Big Data, Algoritmos e Inteligência Artificial (IA) (MIGUEL DE BUSTOS; MORENO CANO, 2018).

Inicialmente, Big Data era usado para se referir a grandes volumes de dados científicos para serem visualizados. Segundo IBM, o Big Data tem três características, chamadas 3Vs (volume, variedade e velocidade). Por volume, entende-se as grandes quantidades de dados procedentes de várias fontes, como fotos compartilhadas, vídeos visualizados no Youtube, processos de busca no Google ou uso do Facebook. Por variedade, entende-se os múltiplos tipos de dados, procedentes da Internet das Coisas (IoT), geolocalização de telefones móveis e outros bens conectados à internet. Esse aumento da variedade de dados se soma à velocidade de coleta, em que as decisões sobre tratamento de dados são cada vez mais rápidas.

Inteligência Artificial é a capacidade de um computador ou robô realizar atividades relacionadas a seres inteligentes. Apesar de os conceitos de Big Data e IA serem diferentes, são inter-relacionados, pois o tratamento de dados do Big Data é feito por *softwares* e *hardwares* que usam Inteligência Artificial.

Já o Algoritmo é um conjunto de operações aplicadas a um conjunto de dados para obter um determinado resultado, geralmente associado a buscas e recomendações.

A partir da adoção do modelo de financiamento da internet por meio da publicidade, segundo Zuckerman (2014) este constitui um “pecado original” da indústria web, dando origem a quatro problemas⁶⁵: a não distinção de processos de vigilância e controle dos usuários da publicidade online; a busca por viralização como forma de medir a qualidade de um conteúdo, agregando valor à informação; tendência à centralização da web em poucos canais principais; excesso de personalização por algoritmos dão vazão à propagação de *fake news* e formação de *filter bubble*, bolhas de opinião ou isolamento intelectual: “*result from personalized searches when a website algorithm selectively guesses what information an user would like to see based on information about the user, such as location, past click-behavior and search history*” (MIGUEL DE BUSTOS; MORENO CANO, 2018, p. 7).

Miguel de Bustos e Izquierdo-Castillo (2019) apontam sete características do GAFAM que lhes dão vantagens competitivas ao mesmo tempo em que suscitam alguns desafios: a) competem de forma sistêmica e não por produto, com isso, a concorrência ocorre não no ramo principal (buscas, varejo, redes sociais, tecnologias e softwares,

⁶⁵ “The Internet's Original Sin” (ZUCKERMAN, Ethan, 2014). Publicado em The Atlantic em 14 ago 2014. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2014/08/advertising-is-the-internets-original-sin/376041/>. Acesso em 16 jul 2021.

respectivamente), mas na obtenção de informações dos clientes, venda de publicidade em áreas como inteligência artificial, produção de conteúdos e armazenamento em nuvem (MIGUEL DE BUSTOS; IZQUIERDO-CASTILLO, 2019, p. 809); b) são muito centralizados e em constante expansão; c) são líderes no mercado financeiro, o que lhes dá certa insegurança em razão do capital especulativo; d) são muito dependentes de inovação, com grandes aquisições de empresas novas (*start ups*) e consequente elevado registro de patentes. De 2009 a 2017, foram registradas 14.596 patentes pelo Google; 5.186 do Amazon; 2.508 do Facebook; 13.420 da Apple; e 16.840 da Microsoft. Todas ligadas a diferentes atividades como Inteligência Artificial; cibersegurança; veículos não tripulados; realidade virtual e realidade ampliada; saúde; assistentes de casa (Alexa); e outras; e) Internet das Coisas (IoT) e área de saúde como vetores de crescimento estratégico; f) escasso controle de redes de telecomunicações como principal desafio, apesar de se observar investimentos nessa área; g) busca, extração e gestão de Big Data. Neste último ponto, ligado às estratégias de Big Data, concorrem também com as plataformas de *streaming* de OTT e com a Indústria Cultural, como mostra o quadro abaixo.

Quadro 4 – Ativos midiáticos dos GAFAM

GAFAM	Música	Vídeo	Informação	Videogames	Esportes	Livros
Google	Google Play Music	Youtube	-	Youtube Gaming	IPL YouTube (Major League Soccer)	Google Books
Apple	iTunes Music Store Apple Music	iTunes Apple TV	Newsstand/Apple News BookLamp Prss Texture			Apple Books
Facebook	Lup Sync Live	Watch	Facebook Instant Articles Twitter	Instant Games Gameroom Gaming	UEFA Champions League Liga de Futebol Mexicano WWE Major League Baseball Wednesday's	-

Amazon	Amazon Prime Music	Amazon Prime Video	-	Twitch	NFL Thursdays Night (2017-2018)	Kindle
Microsoft	Xbox Music/Groove Music	Microsoft Stream	-	Project xCloud	-	-

Fonte: (MIGUEL DE BUSTOS; IZQUIERDO-CASTILLO, 2019, p. 814, tradução nossa).

Apesar de essas empresas digitais não terem superado, até o momento, as líderes nos mercados de vídeo (Netflix) e de música (Spotify), a grande capacidade de investimento e o manejo com dados situa-os em posição privilegiada. Nesse sentido, há aumento da produção de conteúdo exclusivo, além de expressivo investimento na aquisição de conteúdos esportivos, que atraem grande audiência. Como visto com o pagamento de US\$ 50 milhões pelo Amazon para adquirir os direitos de transmissão dos jogos de quinta-feira à noite da NFL, liga de futebol americano (ROVELL, 2018). Por sua vez, o Google firmou parceria com a *Indian Premier League* (IPL), com a finalidade de aumentar os investimentos em publicidade no YouTube, de propriedade do Google. Também crescem acordos com clubes de futebol e produção de conteúdos voltados aos torcedores. No Brasil, Santos (2014) e outros autores acompanham as mudanças nas transmissões do futebol e sua mercantilização a partir da EPC.

Ainda ligada a negociações com a transmissão de jogos de futebol, outra empresa de internet que ameaça a hegemonia norte-americana na Economia Digital⁶⁶, chama-se TikTok, de origem chinesa, pertencente à ByteDance. Trata-se de uma mídia social que oferece conteúdos diferentes para o usuário, por meio de vídeos das pessoas que ele segue e da sugestão de conteúdos, a partir da criação de um padrão de vídeos considerados interessantes pelo usuário, por meio de algoritmos⁶⁷. Em 2021, foi a patrocinadora global da Euro 2020, tornando-se a primeira plataforma de entretenimento digital a firmar parceria com a UEFA EURO, com o objetivo de ser o principal meio de

⁶⁶ “App chinês TikTok ameaça domínio de Instagram, YouTube e até Spotify” (DE SÁ, Nelson, 2020). Publicado em Folha de S.Paulo, em 4 jan 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/01/app-chines-tiktok-ameaca-dominio-de-plataformas-sociais-dos-estados-unidos.shtml>. Acesso em 13 ago 2021.

⁶⁷ “Como funciona o algoritmo do TikTok? Entenda como vídeos aparecem na FYP”. (FERNANDES, Rodrigo, 2021). Publicado por TechTudp, em 12 abr 2021. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/2021/04/como-funciona-o-algoritmo-do-tiktok-entenda-como-videos-aparecem-na-fyp.ghtml>. Acesso em 13 ago 2021.

torcedores compartilhem vídeos sobre o torneio⁶⁸. Além disso, o grupo foi um dos aplicativos mais baixados no mundo durante a quarentena devido à COVID-19, superando 3 bilhões de *downloads*⁶⁹, ademais de ter sido proibido na Índia e gerado ameaças de proibição nos Estados Unidos⁷⁰, que não foram adiante após decisão liminar⁷¹, ratificada pelo Tribunal⁷². “Na sentença, a juíza Wendy Beetlestone citou que os conteúdos divulgados no TikTok são ‘expressões de filmes e obras de arte’” (MARIN, 2020).

Como se vê, apesar de haver relativo aumento na disponibilidade de conteúdos, que não necessariamente implica em pluralidade estética e de formatos, o uso de dados e a disseminação de aplicações na internet suscitam questões políticas, para além de econômicas. Em relação à capacidade de análise de Big Data para plataformas audiovisuais, Netflix utilizou de dados baseados no consumo de assinantes para desenvolver a série *House of Cards* (2013-2018), primeira a popularizar a plataforma. Por meio dessas informações é possível conhecer as qualidades que tornam um conteúdo popular, durante quanto tempo o público vai acompanhar determinado vídeo, qual personagem que mais se identificam, etc.

Netflix obtiene datos sobre el tiempo dedicado a cada película: tiempo dedicado a la selección, a qué hora se ve, en qué día. Además están los tag de cada película, de forma que después de ver un film, Netflix va a sugerir películas con tag semejantes, denominados en el interior de Netflix *altgenres*. De hecho, dispone de 76.897 formas de describir las películas. Para ello, ha diseñado un sistema en el que se paga a personas por ver las películas y sugerir tags; por supuesto después de haber estudiado previamente la información provista por Netflix sobre cómo hacer los tags (MADRIGAL, 2014).

⁶⁸ “TikTok se torna parceiro oficial da UEFA EURO 2020”. Jornal 140, publicado em 11 fev 2021. Disponível em: <https://jornal140.com/2021/02/11/tiktok-se-torna-parceiro-oficial-da-uefa-euro-2020/>. Acesso em 13 ago 2021.

⁶⁹ “TikTok atinge 3 bilhões de downloads, recorde antes exclusivo do Facebook” (KNOTH, Pedro, 2021). Publicado por Terra.com.br, em 14 jul 2021. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/tecnologia/tiktok-atinge-3-bilhoes-de-downloads-recorde-antes-exclusivo-do-facebook,87cfd8bd7453d50e2f173578dcc9e6c380nr0qup.html>. Acesso em 13 ago 2021.

⁷⁰ “Os fatores que levaram Trump a anunciar bloqueio de TikTok e WeChat nos EUA”. Publicado por BBC, em 18 set 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/09/18/os-fatores-que-levaram-trump-a-anunciar-bloqueio-de-tiktok-e-wechat-nos-eua.ghtml>. Acesso em 13 ago 2021.

⁷¹ “Juiz impede Governo Trump de vetar o TikTok nos EUA” (DE SANDOVAL, Pablo Ximénez, 2020). Publicado em El País, em 28 set 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-09-28/juiz-impede-governo-trump-de-vetar-o-tiktok-nos-eua.html>. Acesso em 13 ago 2021.

⁷² “TikTok não será mais banido dos EUA” (MARIN, Jorge, 2020). Publicado por TecMundo, em 13 nov 2020. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/mercado/206701-tiktok-nao-banido-eua.htm>. Acesso em 13 ago 2021.

Em que pese o avanço na obtenção e produção de conteúdos audiovisuais pelos GAFAM e aumento da distribuição de vídeos pelo TikTok, somada à tendência de aquisição, fusão e incorporação de empresas da Indústria Cultural ou de OTT, até o momento, suas estratégias de expansão limitam-se ao âmbito da economia digital, sem se unirem a grupos de comunicação tradicionais, o que pode ser revertido a qualquer momento. *“Por ese motivo, resulta inevitable cuestionarse sobre la posible adopción de estrategias de integración por parte de los GAFAM para eliminar la competencia mediática y controlar el mercado”* (MIGUEL DE BUSTOS; IZQUIERDO-CASTILLO, 2019, p. 816). A propósito dessa reversão, observa-se a aliança do Amazon com grandes estúdios de Hollywood, para ter exclusividade de veiculação de determinados conteúdos na sua plataforma de *streaming*.

Segundo Miguel de Bustos (2016) a tentativa de alterar sua forma de atuação para além do ramo da Indústria Cultural, com a adoção, a partir de 2010, de estratégia de rede e formação de um “Ecosistema de Entretenimento”, esbarra em fatores de ordem cultural das empresas. De acordo com o autor, por exemplo, há 60 anos a Disney busca inter-relacionar todas as suas atividades, sem que tenha, todavia, completado esse intento. Entre as estratégias, foi o lançamento de plataforma própria de *streaming*, com consequente retirada de conteúdos de plataformas concorrentes, como Netflix⁷³, mas que ainda assim mantém parcerias com relação a outros conteúdos e aumento da corrida para produções próprias. Entretanto, conforme Miguel de Bustos (2016), mesmo que cada grupo coloque todos os seus conteúdos em uma plataforma própria, não é garantia de êxito, *“porque en el mundo digital aparecen nuevas lógicas como es el oligopolio global: un consumidor no quiere suscribirse a Disney sólo, sino que quiere poder acceder a la mayor cantidad de contenidos disponibles, a un precio razonable”* (MIGUEL DE BUSTOS, 2016, p. 141).

Tudo isso faz supor a existência de barreira à entrada digital, formada pelas estratégias ligadas à atuação ecossistêmica, ao uso de dados e suas variáveis – Big Data, Inteligência Artificial e Algoritmos – e modelos regulatórios muito distintos em escala global. Além de serem barreiras diferentes das estético-produtivas, que ocorrem no nível da produção de conteúdos, ou mesmo das barreiras político-institucionais, em relação às

⁷³ “Veja o que sai da Netflix com a exclusividade do Disney+”. (DOLIVEIRA, Matheus). Publicado por Exame, em 29 ago 2020, alterado em 9 out 2020. Disponível em: <https://exame.com/casual/baque-para-a-netflix-disney-remove-producoes-da-pixar-e-marvel-na-terca/>. Acesso em 19 jul 2021.

funções geo-político-administrativas, a barreira à entrada digital pode potencializar os limites dessas barreiras pré-existentes. Brittos (2004) já apontava para a possibilidade de existirem outras barreiras, além das estético-produtivas e político-institucionais, de modo a que essas injunções poderiam “apresentar-se, juntamente com as inerentes às empresas de comunicação, variando a intensidade com que contribuem para a liderança” (BRITTOS, 2004, p. 28). Ademais, alertava-se para o caráter não definitivo de toda posição empresarial, tendo em vista que a luta competitiva poderia levar ao erguimento de barreiras, podendo “derrubar os alicerces anteriores” (BRITTOS, 2004, p. 41).

Isto posto, uma vez que um dos objetivos da Economia Política é dar atenção à articulação do processo de comunicação com a totalidade social, com interações diversas entre muitos atores e causas, a figura a seguir, a partir das contribuições de Bolaño (2000a), conforme modelo de análise do audiovisual, expõe diferentes níveis de articulação relacionados aos serviços de OTT de audiovisual, em interação com outros setores da Indústria Cultural, setores de empresas de internet, GAFAM, atores políticos, institucionais e econômicos. O objetivo é expor a necessidade de analisar o contexto dessa indústria, por meio de uma visão ampla, possibilitando apresentar a problemática em seu conjunto e entendê-la melhor.

Figura 2 – Articulação dos serviços de *streaming* OTT de audiovisual e a totalidade social



Fonte: elaboração própria

Como se vê, a concorrência do audiovisual envolvendo os serviços de *streaming* OTT de audiovisual é formado por diferentes tipos de plataformas e suas formas de crescimento, tais como as plataformas originalmente surgidas na internet, as derivadas de grupos nacionais de radiodifusão ou por empresas digitais, líderes nos setores de varejo e tecnologias, por exemplo.

Além disso, é importante considerar diferentes fatores que conformam esses serviços, como os fatores sociais, que abrangem os receptores; os fatores produtivos, tecnológicos, econômicos e políticos. Cada um desses temas abrange múltiplos componentes, como a forma como a atenção da audiência é capturada, as mudanças envolvendo atores, produtores, atletas e star system, integração vertical, participação de grandes conglomerados multimídia e de outras indústrias e assuntos envolvendo *lobby*, grupos políticos locais e pressão de organismos internacionais.

A sistematização desses fatores em um modelo de análise dos serviços OTT de audiovisual, tal qual proposto por Bolaño (2000a) em relação ao setor de audiovisual, à época, contribui para avaliação dos principais agentes implicados para uma análise da concorrência e desenvolvimento de uma proposta de regulação que considere o macrossetor.

Embora estejamos nos referindo à totalidade social, por certo o modelo proposto implica uma flexibilidade para inserção de outros fatores e grupos envolvidos. Em se tratando de um serviço que cumpre com funções de capital, de ordem ideológica e simbólica, outros fatores não constam no esquema acima, como os psíquicos, por exemplo, envolvidos no consumo desses bens, os quais, a partir do neoliberalismo, foram cada vez mais voltados à satisfação de necessidades para criação de mais-valor e mais produção.

Essa mudança será apresentada a seguir, a partir da apresentação do histórico que levou à atual etapa do capitalismo, com reflexos em amplas esferas sociais.

Parte II – Abordagem histórica à luz da EPC

3. MUDANÇAS NO CAPITALISMO A REBOQUE DAS TRANSFORMAÇÕES NAS COMUNICAÇÕES E VICE-VERSA

Como visto no capítulo anterior, o momento vivido atualmente pelo audiovisual constitui-se de características relativas à concorrência com empresas que atuam na internet, no ambiente digital. Essa arena é marcada pelo uso intensivo de tecnologias; de dados dos usuários; de formas de produção e distribuição cada vez mais integradas; e de *players* que atuam mundialmente, com formação de alianças em diversos setores. Além disso, existem disputas que vão além da economia e da tecnologia, mas que envolvem questões políticas, geopolíticas e sociais, uma vez que as comunicações ocupam papel central na vida das pessoas. Exemplo de disputas geopolíticas ocorre com o crescimento de plataforma de origem chinesa – TikTok – que apresenta intenso uso de algoritmos, movimentando vultosas somas com compras dentro do aplicativo, além de oferecer modelos de negócios que incluem a monetização dos seguidores dos perfis da tecnologia, diferentemente do que era feito, até então, por empresas como Google, Facebook, Amazon, Microsoft e Apple, todas norte-americanas. Isso significa que o TikTok é a primeira plataforma de alcance internacional, ligada às comunicações na internet, que realiza mudanças na forma de consumo de vídeos, que não se encontra sob a hegemonia dos Estados Unidos, mas da China.

Outro exemplo que abrange também as tecnologias e a regulação das comunicações em diversos países, em que Estados Unidos e China protagonizam as discussões, é no embate envolvendo a tecnologia 5G (MAURÍCIO; ALMEIDA; SOARES JÚNIOR, 2021), a qual possibilitará a Internet das Coisas (IoT) e o aumento da capacidade de transmissão simultânea ou ao vivo.

Na Introdução desta tese, comentamos que esse aumento do uso de aparelhos conectados à rede para desempenho de múltiplas atividades e a intensificação do consumo de vídeo pela internet deu um salto no contexto da crise sanitária do Coronavírus, com reflexos na economia, na sociedade e na agenda política do mundo. Contudo, quando se fala de disputas envolvendo Estados Unidos e China; em pandemia que se alastrou em poucos meses de uma cidade no interior da China para o restante do globo; em sistema público de saúde em um universo cada vez mais privatizado; e no uso de tecnologias e da internet em diferentes atividades do dia a dia, de modo a alterar a cena audiovisual realizada por agentes tradicionais, é preciso entender que essa realidade fundamenta-se a

partir de um contexto histórico específico, especialmente em se tratando de convergência tecnológica, Tecnologias de Informação e Comunicação, de internet, de fluxos migratórios entre os países e na coexistência de serviços que implicam vultosos investimentos em mão de obra “qualificada”, para dar conta de um sem número de inovações, ao mesmo tempo em que se utiliza de mão de obra alijada de diversos direitos trabalhistas, no que se refere aos serviços de entrega, vendas, atendimento ao consumidor, instalação, telemarketing, entre outros setores cada vez explorados pelo capital, mas distantes das possibilidades de usufruí-lo para atendimento de necessidades básicas, sem falar na substituição de postos de trabalhos por máquinas, agravando o desemprego e a exclusão.

Além disso, assiste-se a uma crise institucional em diversos países, com ameaças aos regimes democráticos, disseminação de desinformações e da polarização de grupos, reforçadas com o uso de ferramentas digitais. Mas a crise e as oportunidades desencadeadas pela COVID-19, bem como as respostas apresentadas pelos países para enfrentá-la, guardam em comum medidas para “sair da crise” que mesclam ações de austeridade, com sacrifício de conquistas sociais, especialmente no mundo do trabalho, bem como extensão da agenda de privatização, desestatização e desinvestimentos públicos, a exemplo, no Brasil, dos anúncios feitos sobre a venda dos Correios⁷⁴ e da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) (PAULINO; PINHEIRO; NICOLETTI, 2021).

No entanto, as chamadas “medidas anticíclicas”, bem como as mudanças tecnológicas e de ordem política, econômica e social assistidas recentemente, remontam a um período histórico anterior, cujo início também se deu no contexto de uma crise econômica e da superação de um modelo de regulação, até então vigente. Nesse sentido, de forma resumida, podemos dizer que a crise da COVID-19, que traz à tona disputas envolvendo Estados Unidos e China, remontam às consequências da crise de 2008, que desembocam em mudanças geopolíticas; por sua vez, a crise de 2008 envolvendo os títulos de financiamentos imobiliários e quebra de um dos maiores bancos de investimentos dos Estados Unidos, correspondeu a medidas tomadas, entre outros fatores, em resposta à crise das empresas “pontocom”, do início dos anos 2000, bem como outras

⁷⁴ “Governo prevê nove privatizações em 2021, entre as quais Correios e Eletrobras”. MARTELLO, Alexandro; MAZUI, Guilherme, G1, publicado em 2 dez 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/02/governo-preve-9-privatizacoes-em-2021-entre-elas-correios-e-eletobras.ghtml>. Acesso em 1 set 2021.

crises nos anos 1990. Por seu turno, as respostas às crises dos anos 1990, 2000, 2008 e 2020, guardam em comum disposições relacionadas às transformações econômicas, políticas, geopolíticas, ideológicas, tecnológicas e regulatórias que se dão desde a década de 1970 e início dos anos 1980. É a partir daí que surgem medidas de enfrentamento da crise do esgotamento do modelo vigente do final da Segunda Guerra Mundial, até o final dos anos 1960, chamado Estado de Bem-Estar Social.

Sendo assim, este capítulo trata das características do modelo de regulação econômica e do sistema capitalista vigentes no período anterior às mudanças que surgiram, dando origem às reformas do Estado e às políticas liberalizantes, que levaram às privatizações em diversos setores, incluindo o das comunicações e às transformações que se refletem na totalidade social.

Como visto na Introdução, assume-se que as mudanças do audiovisual compõem as transformações por que passa o capitalismo desde os anos 1970, com reflexos vistos também no enfrentamento de todas as crises subsequentes, que acompanham o século XXI. Além disso, tendo em vista o entendimento, à luz da EPC, de que o estudo das determinações históricas do sistema pode ajudar a compreender os fenômenos contemporâneos e a entender as tendências que apontam para o futuro dessas questões, o objetivo do capítulo é responder à seguinte pergunta: **Qual a relação entre globalização, mundialização, financeirização, neoliberalismo, privatização, convergência, subsunção do trabalho intelectual e as contradições que carregam em si, que no setor de audiovisual, desembocam em concentração dos mercados, fusões, incorporações, verticalização da cadeia produtiva e no crescimento em amplitude e importância dos conglomerados internacionais e dos serviços de *streaming* OTT de vídeos, bem como em assimetrias regulatórias entre os setores e na crescente apropriação de culturas locais?**

A contextualização do período, a partir dos anos 1970, mostra-se importante por terem nascido aí as bases do modelo de acumulação vigente, o qual inclui o papel central que assumem as comunicações dentro da economia e da política. Também se faz importante essa menção, tendo em vista que as mudanças se refletiram nos marcos regulatórios das comunicações, e seus ramos específicos, como o de radiodifusão, telecomunicações, televisão por assinatura, de internet, de televisão digital e, mais recentemente, de proteção de dados pessoais. Frente à concorrência com empresas que atuam no ambiente da internet e às mudanças nas configurações e arranjos do mercado,

essa regulação enfrenta desafios e debates sobre sua adaptação, vigência e transformação, de modo a mediar as contradições e assimetrias existentes. Segundo Bolaño (2004), esse conjunto de determinantes internas e externas,

definem modelos de regulação que garantem a estabilidade dinâmica de uma determinada estrutura em um certo período de tempo, durante o qual estará garantida, pela ação histórica daqueles mesmos tipos de fatores, a continuidade do seu desenvolvimento, até que o conjunto se torne disfuncional e entre em crise, dando início à transição para uma nova situação de estabilidade estrutural, sob novas condições. Em todo caso, a ação do conjunto dos fatores relevantes se materializará na configuração da estrutura em questão (BOLAÑO, 2004, p. 22).

Ainda que se refira à certa “estabilidade dinâmica” em determinado período, que vai desde os anos 1980 até 2008, na denominada “longa noite neoliberal de trinta anos” (TONELO, 2021), percorrendo o início da terceira década do século XXI, o modelo regulatório neoliberal, perpassa os anos marcado por crises, porém, e de certa forma, blindado de questionamentos mais profundos que levem à sua completa desestabilização, ao rompimento de seu “conjunto de fatores relevantes” ou mesmo, em razão da ausência de propostas alternativas que ganhem força política, ideológica e econômica capaz de superá-lo, pela robustez com que adentrou o sistema social, especialmente no setor de comunicações e de cultura.

Feitas essas considerações, por meio de pesquisa bibliográfica, primeiramente, o capítulo trata das características do capitalismo monopolista, pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e seu modo de regulação fordista, respondendo às seguintes perguntas:

- a) O que era o *Welfare State*?
- b) O que era o fordismo?
- c) Qual papel da Indústria Cultural nesse período?
- d) Como estava a geopolítica do mundo?

Depois, são apresentados os elementos que apontaram para a crise desse sistema, no final dos anos 1960 e nos anos 1970, com ênfase no surgimento das Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs) e na relação com a nova configuração do capitalismo. Depois, trataremos da centralidade que assumiram as telecomunicações, informática e internet, por meio do fenômeno da convergência, na rearticulação

capitalista, viabilizando, entre outros processos, a mundialização, a financeirização, a divisão internacional do trabalho e o modelo de gestão flexível. Entendemos que, tanto o sistema capitalista foi levado por mudanças nas configurações das comunicações, quanto que as características do regime de acumulação permeiam as comunicações. Ou seja, as mudanças no capitalismo impulsionaram e ocorreram a reboque das mudanças nas comunicações e vice-versa. Ora mantendo ou expandindo o sistema, ora viabilizando os negócios do setor (BRITTOS *in* Bolaño, 2004, p. 12). Ao final do tópico, intenta-se responder à seguinte questão:

e) De que forma fatores como mundialização do capital, financeirização, convergência tecnológica, divisão internacional do trabalho e neoliberalismo levaram à superação do modelo fordista?

Adiante, será mostrada a crise das empresas “pontocom” no final dos anos 2000 e crescimento dos serviços de busca, e-mails e mídias sociais. Na descrição da crise de 2008, será mostrado o aprofundamento da financeirização e da desregulamentação que fomentaram a bolha especulativa, cujo estouro aprofundou as insatisfações ao regime em todo o mundo, com grandes manifestações populares e emergência de grupos de extrema direita no poder, ameaçando instituições democráticas. Nesse pós-crise de 2008, é quando o serviço Netflix se expande para diversos países e dá-se início às produções próprias e à apropriação de grandes fatias de produções locais. Por fim, são apresentadas algumas características do cenário até 2021, desencadeado pela crise da COVID-19, bem como as mudanças geopolíticas envolvendo Estados Unidos e China, que inclui as transformações no audiovisual, especialmente os embates sobre o 5G. Intenta-se suscitar questionamentos sobre, em que medida o modelo neoliberal resiste em meio a sinais de esgotamento.

f) Por que, apesar das constantes crises, o modelo de regulação neoliberal persiste?

g) Existem fatores que sinalizam para o esgotamento e a superação do neoliberalismo a reboque de transformações nas comunicações e no audiovisual?

O quadro a seguir sistematiza as crises do sistema capitalista que ajudam a entender o surgimento, a consolidação e os desdobramentos que apontam para o enfraquecimento e declive do modelo de regulação neoliberal e de seus mecanismos de mediação das distorções criadas pelo capitalismo. Conforme Aglietta (2001), a compreensão dos processos que ocorrem em tempos de crise e de mudança dos modelos

de comportamento “supõe a tentativa de perceber as sementes de um novo modo de regulação em meio à crise que hospeda o velho modelo” (AGLIETTA, 2001, p. 19, tradução nossa).

Quadro 5 – Crises do modelo de regulação e da acumulação capitalista

1970	1980	1990	2000	2008	2010	2013	2020
<i>Welfare State</i> Petróleo Fordismo	Financeirização Mundialização Comunicações Neoliberalismo Fim Guerra Fria	Rússia Argentina Brasil Tigres Asiáticos	Empresas “pontocom”	<i>Subprimes</i> (EUA)	Grécia Espanha Itália Portugal	“Países do Sul”	COVID-19

Fonte: elaboração própria

Como dissemos, o aporte teórico-metodológico desta tese dá conta de que o capitalismo tem como elemento intrínseco a formação de oligopólios, num processo que implica a formação de barreiras que brecam ou impedem a entrada de concorrentes ou a ocupação de posições de liderança. Entre as fontes de barreiras estão as inovações que dão origem a novas formas de produção, pelo desenvolvimento de novas técnicas, que se refletem em mudanças na divisão do trabalho, ou seja, que transformam as condições de produção e consumo. No entanto, por razões de cunho político, social e ideológico, não necessariamente o surgimento de inovações tecnológicas destroem a hegemonia anterior, especialmente se, “ao se aliar ao Estado, uma força industrial dominante pode transformar uma tecnologia potencialmente destrutiva em ferramenta para perpetuar a dominação e adiar sua morte” (WU, 2012, p. 39). Por sua vez, o sistema capitalista também tem como componente interno a existência de crises, cujas razões de suas deflagrações também guardam semelhanças e se prolongam no tempo, conforme Marx:

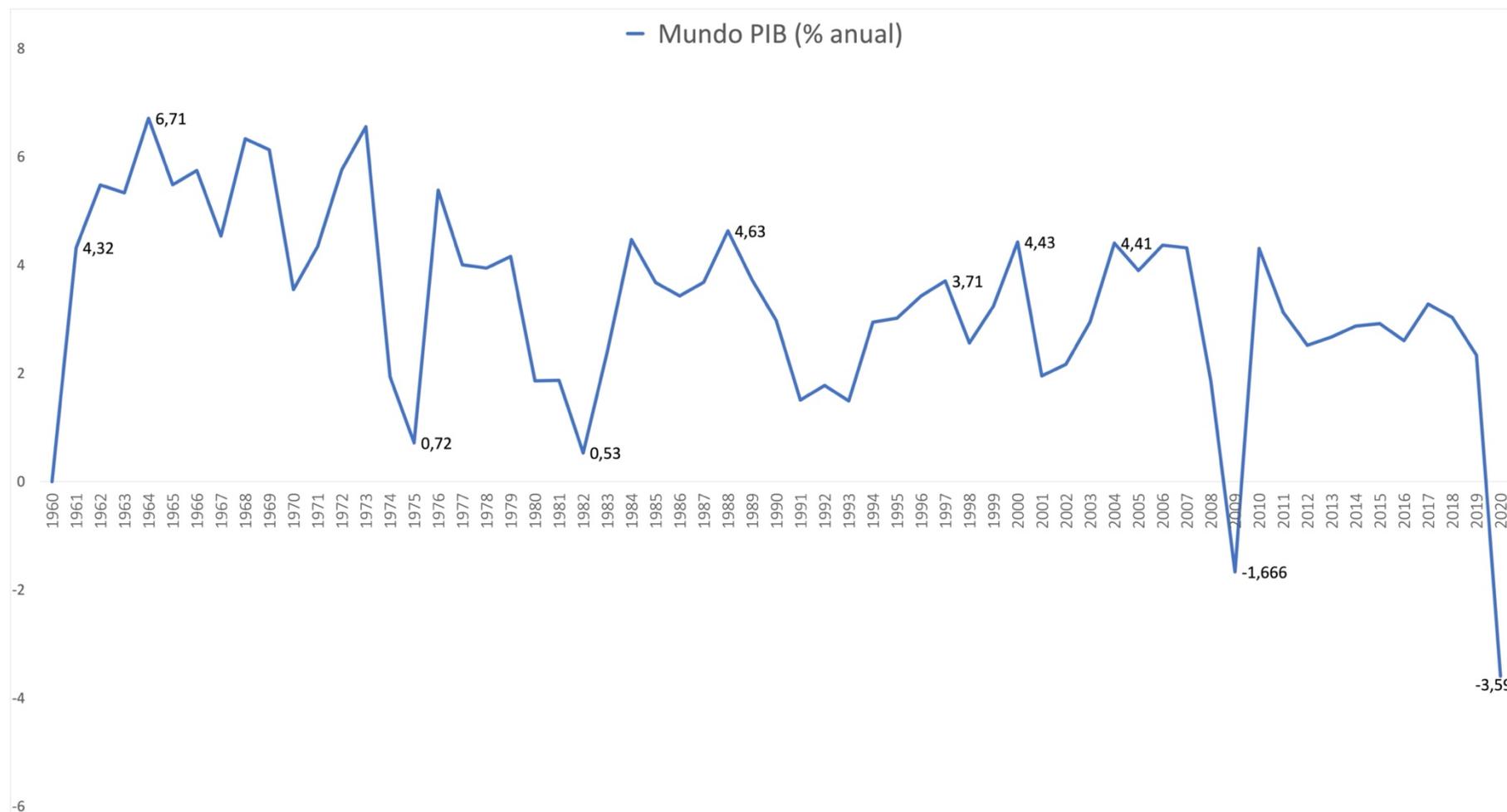
Num sistema de produção em que toda a rede de conexões do processo de reprodução se baseia no crédito, quando este cessa de repente e só se admitem pagamentos à vista, tem de se produzir evidentemente uma crise, uma demanda violenta de meios de pagamento. À primeira vista, a crise se apresenta como uma simples crise de crédito monetária. E, com efeito, trata-se apenas da conversibilidade das letras de câmbio em dinheiro. Mas a maioria dessas letras representa compras e vendas reais, cuja extensão, que vai muito além das necessidades sociais, acaba servindo de base a toda a crise. Ao mesmo tempo, há uma massa enorme dessas letras que representa

apenas negócios fraudulentos, que agora vêm à luz e estouram como bolhas de sabão; além disso, há especulações feitas com capital alheio, porém malogradas; e, por fim, capitais-mercadorias desvalorizados, ou até mesmo invendáveis, ou refluxos de capitais que jamais se realizam. Esse sistema artificial inteiro de expansão forçada do processo de reprodução não pode naturalmente ser remediado fazendo com que um banco, por exemplo, o Banco da Inglaterra, conceda a todos os especuladores, com suas cédulas, o capital que lhes falta e compre todas as mercadorias depreciadas a seus antigos valores nominais. Além disso, aqui tudo aparece distorcido, pois nesse mundo de papel jamais se manifestam o preço real e seus fatores reais; o que se vê são apenas barras, dinheiro metálico, cédulas bancárias, letras de câmbio e títulos (MARX, 2017, p. 547).

Nesse sentido, o processo de valorização do capital, feito por meio de especulações ou apostas futuras sobre a compra e venda de dívidas e de direitos de propriedade capitalista, ocorrem sobre o êxito ou fracasso das jogadas de cada capitalista individualmente (AGLIETTA, 2001). Quando há incoerência entre o conjunto das apostas, surgem problemas de pagamento das dívidas, que levam a revisões do valor dos capitais, dando origem a crises financeiras. Estas, por sua vez, não se devem somente a impasses econômicos, mas englobam problemas sociais, políticos e ideológicos que influenciam a dinâmica do capital. Em outras palavras, ainda dentro das ideias de Karl Marx (2017), as razões de uma crise do capital encontram-se em problemas ligados à superacumulação, sobreacumulação e queda dos lucros, dentre outros fatores externos ao sistema, como a deflagração de guerras ou por medidas sanitárias. Também, segundo Marx, os fatores que contribuem para frear ou tentar reverter esses ciclos são comuns, entre eles, o aumento do grau de exploração do trabalho; compressão do salário abaixo de seu valor; e o aumento do capital acionário.

Assim como demonstrada a ocorrência de crises no decorrer da história, o gráfico abaixo mostra as constantes quedas das taxas de lucro da média mundial, pela média do Produto Interno Bruto (PIB), desde 1961 até 2020.

Gráfico 2 – Crescimento e queda do PIB mundial (% anual)



Fonte: Banco Mundial. Dados Disponíveis:

<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&start=1961&view=chart>. Acesso em 25 ago 2021.

Como se pode observar, desde os anos 1970 até 2020, a média da riqueza dos países, ainda que reveze momentos de crescimento com momentos de queda, não mais alcançou os níveis dos anos anteriores, a exemplo da média de crescimento do PIB no ano de 1967, que alcançou 6,71%. A partir dos anos 1980, além de apresentar constantes quedas e crises, o maior percentual registrado foi em 1988, com 4,63%. Em toda a década de 1990, o percentual ficou abaixo de 3,7%. Após o chamado *boom* das empresas de internet “ponto.com”, nos anos 2000, em que a média do PIB foi de 4,43%, a média mundial não mais ultrapassou esse patamar. Atente-se, também, que desde 2011 não foi registrada média superior a 3,2%, até chegar ao pior PIB na série histórica, com -3,59%, em 2020.

Diante disso, os itens que se seguem buscam: entender os elementos que caracterizaram o período de crescimento, de 1945 até o final dos anos 1960; refletir sobre o porquê de o novo modelo que emergiu perdurar por tanto tempo, mesmo sem haver retomado o crescimento dos anos anteriores, além das constantes crises e contradições; e o papel das comunicações nesse ambiente de turbulências.

Antes, porém, ressalte-se que o período de acumulação denominado “trinta gloriosos” é referente a países específicos, especialmente os da Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão. Mesmo dentro dos grandes centros, houve contradições intrínsecas ao sistema, ainda mais profundas em relação aos países periféricos. Lopes (2018) adverte que os conceitos podem ser aplicados ao contexto brasileiro, uma vez que se trata de formas de ordenação social absorvidas pelas instituições nacionais, desde que isso não se dê de forma ingênua. Ou seja, desconsiderando-se o contexto de modernidade periférica, que se insere tardiamente no capitalismo, cujo processo de industrialização se deu capitaneado pelo Estado, com a substituição da economia da monocultura e da escravidão, além de não ter experimentado o paradigma de Estado Liberal. Além disso, pondera-se que as políticas de bem-estar social inseridas na Constituição Federal de 1988 advêm de um contexto de acanhada formação de capital, o que impede mecanismos de formas compensatórias e redistributivas, típicas do Estado de Bem-Estar Social. Somado a isso, aponta para a existência de corrupção sistêmica, que confere critérios ilegítimos para decisões de questões econômicas e políticas.

3.1 O auge do Estado de Bem-Estar Social

Fruto das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, o Estado Liberal era caracterizado pela contenção interna do poder e do governo, que passaram a ser moldados pelo mercado. Nesta forma de organização do Estado, os espaços de atividade política e econômica foram separados, uma vez que as decisões referentes ao capital se restringiam à esfera privada. Tendo emergido o capitalismo, a integração social ocorre no espaço de trocas mediadas pelo dinheiro, em que a relação entre patrão-empregados se baseava na exclusão quanto à propriedade, num processo de produção de desigualdades, mas que na aparência, proclamava a liberdade e a igualdade na relação entre as classes.

Na virada do século XIX e início do século XX, em resposta às crises do enfrentamento dos capitais e à emergência de instituições de classe, como os sindicatos e os partidos políticos, o Estado liberal deu lugar ao Estado Social, colocando freios ao poder econômico e, em certa medida, adequando-o a demandas sociais.

Após a Segunda Guerra Mundial, os países cuja economia encontrava-se devastada pela guerra, especialmente os da Europa e o Japão, passaram a requerer a presença do Estado para reestruturação das indústrias, impulsionando a reconstrução da sociedade. Segundo Lopes (2018), “o melhor modelo do Estado de Bem-Estar Social, ocorre com o Plano Marshall (1948)⁷⁵, de reconstrução europeia”. Neste período (*Welfare State*), foram usadas estratégias compensatórias e estratégias econômicas, com garantia de direitos como salário-mínimo, jornadas de trabalho reguladas, restrições à demissão dos trabalhadores etc. No mesmo período, muitos governos assumiram o papel de investidor em infraestruturas, fortalecendo as bases de produção coletiva e estimulando o progresso técnico. Essas medidas ajudavam também a mitigar riscos inerentes ao sistema financeiro e a promover uma distribuição mais equitativa de renda. Essas estratégias culminaram na existência e reforço de grandes monopólios públicos de setores base da economia, como energia, transportes, comunicações e mobilidade urbana.

O modelo de regulação da economia do tipo fordista, derivado da forma como as empresas eram administradas, caracterizava o período de acumulação da época. No fordismo, havia uma intensificação da divisão da força de trabalho em categorias hierarquizadas, desde o chão de fábrica, até a alta administração, com expansão do

⁷⁵ O Plano Marshall foi o plano de restauração dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. O objetivo era a modernização das indústrias e impedir a disseminação do comunismo. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Plano_Marshall. Atualizado em 27 jul 2021. Acesso em 24 ago 2021.

trabalho assalariado e garantia de benefícios sociais. Nesse sentido, as aspirações das pessoas por mobilidade no emprego visavam conseqüentemente à mobilidade e ao *status* social, tendo em vista as empresas possuírem regras de promoção pré-estabelecidas. Essa hierarquia, por sua vez, resultava em limitação do conhecimento de toda a cadeia produtiva, além de estar mais assentada na exploração do trabalho manual, em detrimento do intelectual.

Com o aumento dos salários vinculado à inflação e certa homogeneidade da distribuição de renda, possibilitou-se que a força de trabalho fosse integrada ao capitalismo, baseado no consumo em massa de bens, num momento em que crescia a produção de bens de consumo, como eletrodomésticos e automóveis, para suprir as necessidades de uma população cada vez mais urbana, constituindo-se em motor principal da acumulação capitalista.

Nesse contexto, a Indústria Cultural, liderada pela televisão – cuja primeira transmissão em cores ocorreu comercialmente em 1954, na rede norte-americana NBC (WU, 2012) – assumiu papel importante de mediador desse ideário capitalista na mente das pessoas, por meio da função “publicidade”, a qual estimulava a compra de produtos e o consumo de massa. Por sua vez, com a função “propaganda”, transmitiam-se valores dominantes na época, como o estilo de vida norte-americano e a organização social em torno da família. Por meio dos “programas”, de auditório, filmes e novelas, supria-se a necessidade de consumo de bens culturais, ocupando os períodos de descanso do trabalho, lazer e entretenimento.

Além das características relacionadas ao trabalho, à organização das empresas e ao modo de vida da população, o crescimento econômico da época era garantido também pelas regras do sistema financeiro, vinculado à política monetária. De um lado, os bancos competiam entre si pelas massas de crédito. Do outro, a política monetária agia para evitar a inflação, uma vez que as rédeas ao capital, por meio de reservas obrigatórias, limites de empréstimos pelos bancos centrais e restrições ao crédito, faziam com que a demanda superasse a oferta em dados momentos, criando a pressão inflacionária. Por sua vez, a dinâmica da renda estável, da demanda crescente e do investimento público asseguravam que as vendas sempre se recuperassem. Em termos internacionais, havia uma baixa contribuição do comércio exterior no PIB e um escasso nível de integração financeira, fruto das restrições dos movimentos internacionais de capital. Além disso,

com os Acordos de *Bretton Woods*, em 1944, o regime cambial era fixo, com a adoção do padrão dólar-ouro, o que, em certa medida, garantia estabilidade ao sistema.

Nos anos 1960, observou-se a intensificação das disputas entre Estados Unidos e os países da União Soviética, China, Cuba e Vietnã, aumentando os déficits orçamentários norte-americanos, na luta pela hegemonia do sistema capitalista contra o então regime comunista desses países. Enquanto isso, floresciam os primeiros sinais de recuperação das indústrias europeias e japonesas, pressionando a participação no cenário internacional, para escoamento da produção excedente. Em resposta a esse cenário, em 1971, o então presidente norte-americano, Richard Nixon, decidiu abolir o sistema de *Bretton Woods*, colocando fim ao padrão dólar-ouro e adotando o sistema de câmbio flutuante. Essa medida marcou o início da desregulamentação do sistema monetário internacional, que somada a outros fatores convergiram para a crise do modelo fordista e emergência do modo de regulação neoliberal, descritos a seguir.

3.2 Crise do Estado de Bem-Estar Social

Como visto, o Estado de Bem-estar Social entrou em crise a partir de 1970, cujos gastos públicos, somados à alta da inflação não mais acompanharam o crescimento da economia, aumentando o desemprego. Entre 1973 e 1975, o período chamado “Trinta gloriosos” – em vigor desde 1945 ao final de 1960 – teve fim, com a recessão dada pelo aumento do preço do petróleo (CHESNAIS, 2013). A queda também ocorre no fim dos anos 1970, culminando em 1982, com a menor taxa de crescimento mundial, até então, registrando 0,53%, conforme mostra o Gráfico 2, acima.

De acordo com Chesnais (2013), o fundamento da crise do Estado de Bem-Estar Social foi também a imensa destruição de capital produtivo e de meios de transporte e de comunicação provocado pelo efeito sucessivo da crise dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial.

Por sua vez, segundo Aglietta (2001), as seguintes transformações resultaram no questionamento, tanto da organização do trabalho no modelo fordista, quanto do papel assistencialista do Estado, afetando o emprego, os estilos de vida e o progresso social dos países beneficiários do crescimento e do consumo de massas: crescimento da sociedade assalariada no mundo; a globalização financeira; a revolução tecnológica e a renovação dos interesses individuais.

A globalização do capital, marcada pela expansão do modelo de acumulação capitalista e pela expansão do trabalho assalariado em distintas partes do globo, corresponderia a três características, de acordo com Aglietta (2001). A primeira, pela integração econômica, com aumento da concorrência internacional, estendendo-se a várias áreas que se mostravam preservadas do capital externo no modelo fordista, como os setores de transportes públicos, comunicações, sistemas de informação, redes de televisão europeias, distribuição de energia e os serviços financeiros. A segunda, com a fragilização dos processos de negociação coletiva, uma vez que a atuação das empresas multinacionais, que passam a agir com interesse no capital financeiro, enfraquecem a manutenção dos salários atrelados aos níveis de produtividade praticados até aquele momento. Por fim, a abertura dos mercados financeiros, cujo modelo de mercado de capitais assume o lugar do sistema dirigido por oligopólios bancários, alterou, inclusive, a forma de gerir as empresas, baseada no capital especulativo, em detrimento de condições de emprego e salário mais estáveis.

Contudo, François Chesnais (2000) prefere a expressão “mundialização do capital” ao termo “globalização”, uma vez que este não se refere a um processo de integração mundial, com repartição menos desigual das riquezas. Diferente do que se observa na prática, no entanto, a expressão, que tem origem em escolas de negócios norte-americanas nos anos 1980, revestira-se do sentido de agente econômico ou ator social com condutas globais. Depois, com a globalização financeira, o termo se estendeu aos investidores financeiros e suas estratégias mundiais em diferentes espaços e tipos de títulos. Assim, a mundialização do capital, nascida da liberalização e da desregulamentação, a partir de 1978, marca as tendências à homogeneização de certos objetos de consumo e ideologias, ao mesmo tempo em que reforçou as tendências à heterogeneidade, à polarização, à desigualdade, à integração para uns, e à marginalização, para outros.

Em agosto de 1979, o então presidente norte-americano, Jimmy Carter, indicou Paul Volcker à presidência do Banco Central americano, *Federal Reserve* (FED). Para enfrentar a segunda onda de queda brusca dos preços do petróleo, o novo presidente do FED decide aumentar a média dos juros nos EUA, visando conter a inflação no país. Na América Latina, por sua vez, a medida provocou o aumento vertiginoso de suas dívidas, levando os países à decretação da moratória nos anos 1980.

Desde aquele momento, o que marca o capitalismo mundializado, a partir dos anos 1980, é seu regime de acumulação predominantemente financeiro. Nele, aos fenômenos capitalistas do salário e do lucro, coabitam as receitas advindas da propriedade de títulos de dívidas e ações e os mercados financeiros (CHESNAIS, 2000). Estes dois novos elementos – títulos/ações e mercado financeiro – passam a determinar as formas de consumo, de investimento e os níveis de emprego, tendo como polos, nos anos 1980, a América do Norte, a Europa e o Japão. Esse processo de abertura dos caminhos para a internacionalização do fluxo financeiro e do capital começa com o fim do monopólio dos bancos sobre os sistemas de crédito e a abertura dos mercados financeiros nacionais, no final dos anos 1970 e início da década de 1980. Nos anos 1980, a internacionalização avança para outros setores, especialmente as telecomunicações e a radiodifusão.

Com a entrada da primeira-ministra britânica, Margaret Thatcher, de 1979 a 1990, e a vitória consecutiva do presidente norte-americano Ronald Reagan, no poder de 1981 a 1989, os anos 1980 são determinados pela política neoliberal, ao passo em que havia o recrudescimento do controle nacional sobre a entrada e saída de capitais, permitindo-se a circulação de produtos financeiros por diversos países.

Entretanto, a mundialização do capital não extinguiu os Estados nacionais, nem as políticas de dominação ou a dependência entre os países. A divisão do mundo em países do “Norte” e “Sul”, reforça a integração destes ao sistema de exploração em escala global, com papel de exportadores de matérias-primas, participação nos negócios internacionais onde encontram grandes mercados consumidores e, raramente, servindo de mão de obra de base qualificada e disciplinada (CHESNAIS, 2000, p. 23).

Registre-se, além disso, que os investidores institucionais e administradores de fundos não agem isolados, “autovalorizando-se”. Nesse sentido, as atividades de valorização do capital encontram-se nas indústrias e nos serviços, alcançando mercados cada vez mais diversificados e inovadores, em que as comunicações, por meio da convergência tecnológica com as TIC e a internet, assumem papel central.

Nesse sentido, nos anos 1990, o capitalismo regido por instituições que vivem de rendimentos, assiste à expansão das empresas transnacionais, e ao incremento dos movimentos de fusões e aquisições, com mercados cada vez maiores e mais centralizados, em todas as esferas da sociedade.

3.3 Mudanças técnicas nas comunicações que ajudaram no processo de mundialização do capital

O processo de mundialização do capital foi provocado tecnicamente por meio do desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicações (TICs), na chamada Terceira Revolução Industrial, com desdobramentos viabilizados pela rede mundial de computadores, a partir da criação do protocolo TCP/IP e pelo sistema *World Wide Web* (www), em meados dos anos 1980. Isso permitiu que as transações financeiras ocorressem no mercado mundial e viabilizou o deslocamento de plantas produtivas para países com custos de instalação e mão de obra baixos ou menos protegidos, em relação aos países cujos benefícios sociais assegurados no Estado de Bem-Estar Social, oneravam a mão de obra, como os europeus.

Também são as tecnologias que permitem mudanças organizacionais, que passam a atuar em forma de redes, em detrimento da estrutura verticalizada do modelo fordista, o que dá lugar às mercadorias diversificadas para atender a camadas reduzidas de públicos, por meio da segmentação, produzidas por trabalhadores multitarefas, no chamado modelo de acumulação flexível. No setor de comunicações, são vistas melhorias na transmissão e o aumento das possibilidades de programação das redes de televisão, com o desenvolvimento das redes de transmissão de sinais via cabo e satélites.

Nessa conjuntura, setores como o de informática, telecomunicações e microeletrônica aliam-se ao desenvolvimento da rede mundial de computadores e, juntos, assumem o protagonismo do novo modelo de acumulação de capital. Impulsionado pelos Estados Unidos, as mudanças ocorrem tanto na ordem tecnológica, com alterações e incremento das possibilidades de transmissão, como também no modo de regulação em todo o mundo, incluindo a regulação das comunicações, que assumem o modelo neoliberal. No caso do audiovisual e das telecomunicações, constituíram-se novas formas e instâncias de regulação e incremento da concorrência internacional, a serem discutidas no Capítulo 4. Com isso, o setor de comunicações viu-se impulsionado pelo movimento do capital financeiro, comercial e industrial que passam a agir em escala global, graças às alterações nas estruturas de poder político e econômico e à divisão internacional do trabalho, marcada por grande informatização, terceirização e robótica, com crescimento do setor de serviços, da exploração do trabalho intelectual, de consultorias técnicas, financeiras e expansão do conhecimento em informação e comunicações (BRAZ, 2014).

Tendo em vista que o capital financeiro passou a liderar os negócios, com a busca incessante por lucros indiscriminados, a partir dos anos 1980, na Europa, Japão e Estados Unidos, intensificando-se nos anos 1990 nos demais países, assiste-se ao aumento de políticas de austeridade orçamentária, destruição de postos de trabalho e de direitos sociais. Também como medida utilizada para tentar superar cada uma das sequências de crises geradas pela superacumulação e superprodução que se seguem, surgem as privatizações, em setores, até então, considerados serviços públicos, no intuito de abrir ao capital áreas protegidas socialmente, a fim de oferecer oportunidades de lucro e recriação das condições de conjunto de “saída da crise”. Os projetos programados de privatização e “de abertura à concorrência” são então aplicados e novamente concebidos” (CHESNAIS, 2013, p. 34).

Esse movimento de privatização provoca uma série de discussões sobre o significado do termo serviço público e qual a sua abrangência, tendo em vista a mudança do entendimento do que vem a ser interesse público em cada período histórico. Sob esse novo modo de regulação, adotam-se critérios mercadológicos para avaliação de organizações públicas e privadas, ainda que prestem serviços públicos, ao passo que aos usuários reserva-se a defesa de direitos do consumidor, em prejuízo da defesa de direitos humanos e de garantias individuais.

Descritos os elementos técnicos que contribuíram para a emergência do novo modo de regulação do capital, o próximo item trata dos elementos de ordem política, geopolítica, social e ideológica, ligados ao neoliberalismo.

3.4 Emergência do modo de regulação neoliberal

Até aqui, foram mostradas as características do período de acumulação capitalista conhecido como Estado de Bem-Estar Social, especialmente as medidas políticas, econômicas e sociais adotadas nos países europeus e no Japão, sob a liderança dos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial. Também mostramos os fatores que contribuíram para a crise do modelo fordista e a emergência da mundialização do capital, com a contribuição das TICs e o desenvolvimento da internet. Neste item, serão mostradas as respostas neoliberais em aspectos distintos da financeirização e das políticas monetárias, mas também as medidas que entram em todas as esferas da vida, incluindo

mudanças nas relações sociais, em que novamente as comunicações assumem papel essencial.

O desenvolvimento das ideias neoliberais, a partir de 1970, ocorre por meio da crítica a três elementos constantes no período anterior, segundo Foucault (2008): a política keynesiana e o *New Deal* (1933-34); os pactos sociais de guerra (Plano Marshall); e o crescimento da administração federal e do intervencionismo de Estado, seja no modelo do Estado de Bem-Estar Social, seja no modelo do planejamento central.

O neoliberalismo, que na perspectiva alemã, também chamado de ordoliberalismo alemão, preocupa-se em regular o poder político, com base nos princípios de uma economia de mercado. Segundo ela, “a verdadeira política social é o crescimento que deve permitir um nível de renda que possibilite aos indivíduos contratar seguros, ter propriedade, capitalizar-se etc” (LOPES, 2018, p. 139). Sob essa perspectiva, o desenvolvimento econômico produz soberania política e legitima o Estado.

Já na linha norte-americana, mais do que uma opção econômica e política, o neoliberalismo corresponde a um modo de ser e de pensar, em que o indivíduo é visto como *homo economicus* e o trabalhador é equiparado a uma máquina produtiva, com duração de vida, utilidade e obsolescência visando sempre a eficiência (LOPES, 2018, p. 142). Dentro dessa perspectiva, valores como o do individualismo e do empreendedorismo passam a ditar a ideologia que legitima o novo modo de funcionar do sistema.

Segundo Harvey (2008), apesar de não necessariamente se falar em uma teoria neoliberal, no sentido de que foram adotadas muitas versões do neoliberalismo ao redor do mundo, pode-se dizer que existem características comuns a esse modo de regulação. Sendo assim, pode-se definir neoliberalismo como “uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2008, p. 12). Ou seja, sob essa perspectiva, o bem social seria tanto maior, quanto mais as ações humanas enquadrarem-se no domínio do mercado. Isso implicou em “destruição criativa” dos antigos poderes, estruturas institucionais, formas de soberania do Estado, da divisão do trabalho, das relações sociais, das combinações de tecnologias, da promoção do bem-estar, do modo de viver, de pensar e das atividades reprodutivas. Além disso, significou a adoção de um discurso bastante

coesos em torno da defesa das liberdades e dos direitos, como estratégia de justificação da ideologia neoliberal.

Mas para alcançar distintas áreas políticas, econômicas, geopolíticas e sociais, foi preciso que as ideias neoliberais se espalhassem para distintos setores, como acadêmico, administração pública e privada, instituições internacionais como FMI e Banco Mundial, medicina e práticas de diagnosticar doenças, especialmente mentais, com reflexos nos setores de medicina, psicologia e na indústria farmacêutica (SAFATLE; DA SILVA JUNIOR; DUNKER *et al*, 2021), e para a cultura e as comunicações, tornando-se hegemônicas.

Do ponto de vista acadêmico, pode-se situar o início das ideias neoliberais em torno da *Mont Pelerin Society*, criada em 1947, a qual reuniu teóricos como Friedrich von Hayek, Milton Friedman, Karl Popper e Ludwig von Mises, os quais se opunham às teorias do Estado intervencionista – de Keynes –, e às teorias do planejamento estatal centralizado. Nos Estados Unidos, com a forte atuação de Milton Friedman na Universidade de Chicago, começou uma ampla formação acadêmica de pessoas que iriam influenciar os rumos políticos e econômicos de distintos países. Além do apoio acadêmico, os grupos conquistaram grande apoio financeiro e notoriedade social, especialmente após Hayek, em 1974, e Friedman, em 1976, conquistarem o prêmio Nobel de economia, respectivamente.

Por sua vez, as mudanças na conjuntura política foram engendradas em diferentes países. Primeiramente, com a ascensão de Pinochet e a retirada do poder de Salvador Allende, no Chile, em 1973, foram iniciadas medidas econômicas a partir dos ensinamentos advindos da Universidade de Chicago, com ocupação de cargos no Executivo por estudantes chilenos de Chicago – “Chicago Boys” (2015), contribuindo para difusão de ideias como a exploração privada e não-regulada. Na China, em 1978, Deng Xiaoping deu início ao socialismo de mercado, no lugar do planejamento central. Nos Estados Unidos, em 1979, houve a nomeação de Paul Volcker à presidência do Banco Central e início da nova política monetária e de controle inflacionário. Também em 1979, Margaret Thatcher foi eleita a primeira-ministra da Grã-Bretanha, com a missão de restringir os sindicatos, dar um fim à crise de desemprego e alta inflação e às políticas social-democratas em vigor desde 1945. Em 1980, com a eleição de Ronald Reagan nos Estados Unidos, o qual manteve Paul Volcker à frente do FED, foram encampadas políticas de desregulamentação em diversos setores e de liberalização das finanças no

mundo. A esses fatores, presentes em Harvey (2008), acrescentamos que, em 1985, Mikhail Gorbatchov assumiu a função de Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética, e em 1988, a Presidência da coalizão, com medidas que levaram ao fim do regime naqueles países e transição ao capitalismo, sob a vertente neoliberal. Por fim, em 1989, a série de eventos caóticos convergiram para o neoliberalismo, com a edição do Consenso de Washington. Nele, foram traçadas as medidas que os países, principalmente periféricos, deveriam implementar, como condição para receberem ajuda de organismos como FMI e Banco Mundial, ou mesmo para fazer parte da Organização Mundial do Comércio (OMC). Dentre as medidas “consensuais” constavam cortes de gastos públicos; privatização; liberalização; desregulamentação; além de ações voltadas à promoção da transparência e implantação de mecanismos de governança.

Como visto anteriormente, as mudanças na divisão internacional do trabalho e nas relações sociais foram impulsionadas com as Tecnologias de Informação e Comunicações, que permitiram liberalizar os mercados e os trabalhadores, com contratos cada vez mais flexíveis, temporários e com menos direitos. Para enquadramento das ações humanas sob o domínio do mercado, requereu-se uso intenso de tecnologias de criação de informações, armazenamento e análise de dados de forma massiva, constituindo-se gigantescas bases de dados para orientação dos mercados em escala global.

A destruição do modelo anterior das organizações ocorreu com as mudanças de poder da produção para o mundo das finanças, separando o capital monetário, que recebe juros e dividendos, do capital produtivo, manufatureiro ou mercantil. Rumo à expansão e à internacionalização, surgiram conglomerados diversificados, fruto de fusões intersetoriais, unindo produção, comércio, imóveis e interesses financeiros (HARVEY, 2008).

Apesar de pregar a “retórica do aumento do bem-estar social”, por meio da ideia de que o mercado promove liberdade, competição e isonomia, na prática, o neoliberalismo se trata de um “projeto utópico de reorganização do capitalismo internacional ou projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (HARVEY, 2008, p. 26), o qual suscitou o aumento dos oligopólios, da centralização e da internacionalização. Nesse sentido, a doutrina neoliberal trouxe consigo o fim dos efeitos redistributivos da acumulação do capital, aumento da concentração de renda e de poder – alocado em distintos e novos setores, como o de comunicações, computação e varejo –, crescimento

da desigualdade social, a restauração do poder de classe, privilegiando as elites econômicas, em detrimento das demais, mas que permeiam também aspectos de gênero, étnicos, religiosos, sexuais, físicos e culturais, além de se observar uma redução dos níveis de crescimento e de acumulação, seguidos por diversas e frequentes crises financeiras, sem que estas representem a chegada ao limite do sistema e à sua superação.

Feitas essas descrições, os itens a seguir apresentam três crises nos anos 2000, 2008 e 2020, que aprofundaram o uso e os efeitos das mesmas medidas neoliberais, a saber, privatização, financeirização, manipulação de crises e formas de redistribuições do Estado em desfavor dos trabalhadores. A intenção, ao final do capítulo, é traçar o quadro de análise que ajude a elaborar os desdobramentos da regulação das comunicações nos Estados Unidos e Europa (Capítulo 4); no Brasil (Capítulo 5); a atuação do Estado em assuntos relacionados à concorrência com as novas tecnologias (Capítulos 6 e 7); e apontar os caminhos para alternativas regulatórias.

3.5 Crises do modelo neoliberal

3.5.1 Internet: origem, evolução, *boom*, crise e oligopólios em aliança e/ou concorrência com a Indústria Cultural

As mudanças iniciadas nos anos 1970 e 1980, alteraram a forma como as organizações se estruturam, aumentando a concentração e a centralização, por meio de conglomerados internacionais em diversos setores, especialmente nas comunicações. Esses movimentos se refletiram em mudanças no modelo de regulação, até então vigente, nos sistemas de telecomunicações, na radiodifusão e posteriormente, na internet. Posto isto, este item trata do contexto histórico da criação e evolução da internet nas etapas do capitalismo apresentadas no presente capítulo; a mudança no modelo de exploração; a emergência e crise especulativa das empresas “ponto.com”; e os desdobramentos que levaram à constituição de oligopólios na rede; à fundação e expansão dos GAFAM, incluindo as alianças com setores do audiovisual da Indústria Cultural; e o surgimento da Netflix.

Por meio da convergência tecnológica entre telecomunicações e radiodifusão, surgiram os sistemas de televisão por assinatura, seja via satélites, micro-ondas ou cabo. Nesse momento, ocorreu a passagem do consumo em massa e do serviço público – especialmente na Europa –, para o sistema privado, em que coabitam a cultura de massa com a segmentação. Com o desenvolvimento da internet, por sua vez, há integração dos

sistemas de radiodifusão, telecomunicações e de produção audiovisual, aprofundando a exploração privada, a fragmentação e a segmentação. Contudo, apesar do potencial democratizador das inovações tecnológicas, dadas as possibilidades de romper limites de acesso, espaço e tempo não acompanhados pelos sistemas analógicos, uma vez que as transformações ocorreram a reboque do modelo de regulação neoliberal, a rede em si não promove a ampliação do acesso. Em consequência disso, a internet, incluindo os serviços pagos de assinatura de *streaming* de audiovisual, é usufruída e promovida por determinados grupos, com maior renda, mas que também se distinguem em função de outros critérios, como raça; país, gênero, sexo, entre outros, em detrimento do conceito de serviço universalizado.

Antes de ser incorporada a esse modelo de acumulação, no entanto, o surgimento da internet e o aperfeiçoamento das redes pelas quais a informação trafega dizem respeito ao momento histórico do fordismo e da Guerra Fria. Por conseguinte, a evolução, o financiamento e os objetivos almejados com a rede correspondiam aos interesses do Estado, principalmente dos Estados Unidos, em desenvolver uma rede de transmissão de dados sigilosos, de cunho militar, interligando, também, institutos de pesquisa científica do país. Nesta perspectiva, a primeira fase em torno da criação de equipamentos e linguagem computacional estava atrelada a institutos de pesquisa, com uso de recursos públicos, o que originou, em 1969, a Arpanet – rede da então Agência de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos EUA (ARPA). Por sua vez, a ARPA foi criada em 1958, em resposta ao lançamento do primeiro satélite pela União Soviética (Sputnik 1 – 1957), passando a se chamar DARPA, a partir de 1973.

Nos anos 1980, é desenvolvido o protocolo TCP/IP de transmissão e recepção de padrão de dados na rede Arpanet. Antes disso, surgem os computadores de uso pessoal Altair (1975), Apple I (1976) e Apple II (1977), IBM *Personal Computer* (PC da IBM) (1981), Lisa (1983) e Macintosh (1984), considerado o primeiro computador com interface gráfica acessível⁷⁶. Na mesma época, houve ampliação do acesso do meio militar para o meio acadêmico, de modo que, em 1983, a Arpanet se divide em duas redes: uma com fins militares, a Milnet, outra para fins acadêmicos e públicos, a Internet. Em

⁷⁶ “Confira a evolução dos computadores de mesa da Apple, desde a origem”. QUINAFELEX, Rodolfo, publicado em techtudo.com.br, em 27 out 2014. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2014/10/confira-evolucao-dos-computadores-de-mesa-da-apple-desde-origem.html>. Acesso em 2 set 2021.

1984, é criado o sistema de Domínios (DNS); em 1985, surge a América Online, provedora de boletins informativos em conexão discada; em 1986, a *National Science Foundation* cria um *backbone* (espécie de espinha dorsal das redes) de 56kbps, aumentando a capacidade de transmissão; e em 1989, Tim Berners-Lee começa a desenvolver o projeto de interface da internet, com o *World Wide Web* (www), lançado em 1990. Neste mesmo ano, há a desativação da Arpanet e o início da operação da internet como rede das redes. Segundo Bolaño *et al* (2011, p. 139), naquele momento, “é a substituição da filosofia da Arpanet (rede científica estratégica, patrocinada por recursos públicos) pela internet (rede aberta de comunicação, autofinanciável) que vem introduzir a primeira possibilidade real de exploração econômica da rede”, projeto este encampado pelas empresas AT&T, MCI e IBM, ao qual retornaremos no Capítulo 4.

Dada essa substituição, nos anos 1990, a exploração econômica da internet ocorre por meio do registro de domínios, com a criação de *sites*, e os provedores de acesso, principalmente discada, com uso das redes de telefonia fixa. No decorrer da década, nasce a Economia da Internet, com crescimento da exploração comercial, à medida que há aumento do tamanho da rede e do número de usuários. Em 1992, é criada a *Internet Society*, órgão normativo que reúne 60 países conectados e que promove a evolução técnica da internet. No ano seguinte, é anunciado que a rede se tornaria pública para uso e criação de projetos, quando então são registrados mais de um milhão de servidores conectados. Em 1995, a *National Science Foundation* deixa de controlar e explorar a rede e passa somente a gerenciar a infraestrutura. Daí em diante, crescem empresas provedoras de acesso, alcançando mais de 5 milhões de servidores, ainda em 1995. No mesmo ano, é criado o Internet Explorer, da Microsoft, que dominará o mercado até o final da década, uma vez que a maioria dos sites são construídos com aplicações compatíveis com seu navegador. A partir de então, a internet assume a configuração mais próxima da atual, com inovação da linguagem, programas de comunicação instantânea e novos sistemas de conexão, integrados com o sistema da TV a cabo e de banda larga (*broadband*), por fibra óptica e ondas de rádio, e aplicações diversas como grupos de discussão e correio eletrônico, e em diversas áreas, como saúde, educação e comunicação a distância. No entanto, segundo Bolaño *et al* (2011), as mudanças não correspondem, apenas, à passagem das lógicas estatais e militares para as lógicas privadas e globais, respectivamente.

Não se trata somente da passagem de uma lógica estatal para outra privada, mas, por outro lado, de uma economia pública, centrada no investimento estatal, para outra de mercado, de acordo com diferentes modalidades de mercantilização e, por outro, de uma lógica político militar, de defesa, para outra, de privatização, regulação e globalização econômica, de apoio à reestruturação capitalista e à manutenção da hegemonia norte-americana nas relações internacionais no campo econômico (BOLAÑO *et al*, 2011, p. 48-49).

Essas alterações nas configurações da rede e nas formas de exploração são carregadas pelas experiências das empresas Yahoo! (1994), MSN (The Microsoft Network, 1995), Hotmail (1996) e Google (1996), desenvolvendo serviços de busca e correio eletrônico, baseados na forma de financiamento da publicidade *online*, incrementando alianças estratégicas no decorrer da segunda metade dos anos 1990.

No final dos anos 2000, já eram 214 países conectados e há um salto de empresas criadas no ambiente *online*. Dada a atração de capitais de risco para firmas de tecnologia – no contexto da financeirização e da mundialização do capital (CHESNAIS, 2000) –, do baixo custo de implantação de negócios na web – empurrados pela ideologia do empreendedorismo de cunho neoliberal (HARVEY, 2008) e da subsunção do trabalho intelectual e do conhecimento (BOLAÑO *et al*, 2011) – forma-se uma bolha especulativa, que estoura na virada dos anos 2000, num processo que desencadeia demissões em massa, tanto no setor de comércio eletrônico, como nos que trabalhavam com construção e manutenção de plataformas tecnológicas das empresas de internet. A crise também afetou provedores de acesso, como a aliança Time Warner/AOL, cuja fusão, apesar do fracasso, foi a pioneira em unir provimento de acesso e produção de conteúdo, como será visto na aliança entre AT&T e Time Warner, no Capítulo 6.

Segundo Bolaño *et al* (2011), depois da crise, há mudança do principal acesso à internet por meio de canais Web e portais, para uso intensivo de ferramentas de busca, mídias sociais e vídeos *online*. Também é a partir desse momento que cresce a centralização e a concentração da internet, com a formação do oligopólio da rede, encabeçados pelas alianças, antes da crise, entre Microsoft e Hotmail, em 1997, e depois da crise, entre Yahoo! e Google, em junho de 2000. Neste período, começam as investidas no setor de audiovisual na rede.

Termina a era dos empreendedores sem capital e com ideias na cabeça, começa a era dos grandes capitais, das barreiras à entrada, das fusões e alianças estratégicas entre

os grandes *players*. E nesse contexto, um dos elementos definidores do potencial de alcance da rede é justamente o conteúdo audiovisual. É através dele que o internauta se lança na aventura diária desejada pela indústria, de acessar a rede para ter informações, lazer, comunicar-se por *email* e, antes de encerrar a sessão, comprar, via *e-commerce*, os produtos oferecidos num ambiente em que a programação de conteúdo e a propaganda não possuem limites definidos, mas estão imbricados, embrulhados no mesmo pacote genérico ao qual os consultores, a imprensa e os especialistas chamam de conteúdo (BOLAÑO *et al*, 2011, p. 152).

De 2002 a 2005, o grupo Yahoo! se uniu a provedores de serviços de internet e empresas de telecomunicações, como a aliança com a AT&T, em 2002, com a British Telecom, em 2003, e com a Verizon Communications, em 2005.

Desde 2001, o Google passa a comprar pequenas empresas iniciantes, com equipes inovadoras de desenvolvedores e novos produtos, aumentando a tendência à concentração e ao gerenciamento de dados em larga escala. Em 2004, o Google lança o Gmail, com início das sinergias com outras aplicações e ferramentas mais precisas de direcionamento de anúncios de acordo com o conteúdo dos e-mails. Essas ferramentas utilizavam algoritmos e venda de indexadores, desenvolvidos cada vez mais para aumentar as possibilidades da publicidade *online*, de modo a diferenciá-la do que era feito, até então, na mesma lógica da publicidade convencional, herdada do universo analógico, baseada em pesquisas de opinião e dados estatísticos (LADEIRA, 2019).

Com o crescimento do mercado de busca consolidando-se em torno do Google, a Microsoft passa a desenvolver seu próprio sistema de publicidade *online*. Em 2009, a empresa se une ao Yahoo!, em um acordo de 10 anos, para tentar quebrar a liderança do Google nesta seara. Porém, com o passar dos anos, a Microsoft passa a se especializar em aplicativos para “escritório e produtividade”, como o Microsoft 365 (2011), até aumentar as possibilidades técnicas de trabalho remoto, com oferta de serviços em nuvem, a exemplo do serviço de assinatura do sistema operacional da Microsoft por *streaming*, em uma espécie de “Netflix de Windows”, em julho de 2021.

Também a partir de 2005, a internet passa a ser um novo veículo da Indústria Cultural, com várias alianças entre grupos de internet com conglomerados de mídia e entretenimento, como AOL e Time Warner (2005) e News Corp. (2006).

Em 2005, há o lançamento de serviços de voz pela internet e troca de mensagens instantâneas, como o Google Talk e o lançamento do Youtube. Em 2006,

Google se une à plataforma de compartilhamento de vídeos, por 1,65 bilhões de dólares, seguida do anúncio de diversos acordos com redes de TV, como a CBS e produtores de vídeos e redes de TV, como VEVO, da Sony, Universal Music, da então Time Warner e Abu Dhabi Media, dos Emirados Árabes Unidos. A junção do Google com Youtube permite a união das lógicas de publicidade do primeiro, visto acima, com a difusão do audiovisual, do segundo.

Decerto, estes anúncios digitais, para além dos rendimentos relativos à superfície das trocas, ampliam o uso das tecnologias de busca do Google, questão cara às técnicas. Aumentar a relevância financeira e a utilização da plataforma de busca permite maior adequação aos pressupostos de indexação que norteiam o seu funcionamento. Espetáculo ainda mais relevante, o audiovisual oferece estímulo intenso para cativar a atenção deste público, alimentando com maior intensidade não apenas os recursos tecnológicos em operação, mas os próprios pressupostos operacionais a nortear o Google. Uma quantidade extensa de divertimentos permite crer que exista pouco a se buscar no exterior do universo coordenado pelo empreendimento (LADEIRA, 2019, p. 8).

Somado a isso, é a partir do Youtube que as estratégias do audiovisual se diferenciam, em certa medida, das observadas, à época, pela indústria fonográfica, especialmente em torno de disputas por direitos autorais e restrições de troca de arquivos (LADEIRA, 2019) “Ao contrário do Napster, em relação ao qual se criou um ambiente de confronto entre todos os envolvidos” (MCCOURT; BURKART, 2003). Porém, observa-se também pressões das empresas de mídia para pagamento de direitos autorais, em razão da divulgação gratuita ou para retirada de vídeos dos canais do Youtube. “Segundo a imprensa especializada, uma parcela do preço pago pelo Google seria destinada à resolução de diversos processos contra o YouTube, por infringir direitos autorais” (BOLAÑO, 2017).

Apesar dos processos, o ambiente assentou as bases para outras parcerias entre serviços digitais e grupos de mídia, como o acordo de licenciamento de conteúdo da Disney para o iTunes, em 2006, o qual rendeu um milhão de dólares na primeira semana, com a venda de 125 mil *downloads* de filmes⁷⁷. Contrato este que seria desfeito

⁷⁷ “Downloads de filmes da Disney rendem US\$ 1 mi em uma semana”. Reuters, em Jornal de Brasília, publicado em 20 set 2006. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/downloads-de-filmes-da-disney-rendem-us-1-mi-em-uma-semana/>. Acesso em 2 set 2021.

quase quinze anos depois, com a concorrência entre os serviços de *streaming* Disney Plus. Em 2006, também houve a transação entre a plataforma de vídeo sob demanda Hulu, com AOL e NBC Universal. No mesmo período, crescem sites de redes sociais, como MySpace, que também permitem o envio de conteúdos em vídeos. “Em novembro de 2007, 43,2 milhões de pessoas assistiram a 389 milhões de vídeos no MySpace” (CASTELLS, 2017, p. 115).

No mesmo ano, em 2007, o ciclo de “destruição criativa” se move em direção a uma nova empresa digital especializada na venda por assinatura de serviços de *streaming* de vídeos, paradigmática no cenário audiovisual: Netflix. Antes disso, a empresa atuava, desde 1997, no aluguel de DVDs nos Estados Unidos, com entrega pelos correios. Em 2007, migrou para a oferta de conteúdo via *streaming*. Desde então, passou a adquirir os direitos de reprodução de diversos títulos de séries, filmes e documentários, dos mais antigos aos mais recentes, à época. O modelo de assinatura de *streaming* foi seguido nos EUA por Hulu, em 2010, e pela Amazon, em 2011. Todos esses serviços tiveram início com a aquisição de direitos de transmissão de produções de estúdios tradicionais. Diferente dos serviços de radiodifusão e de televisão por assinatura, os serviços de audiovisual transmitidos pela internet não dependem de autorizações estatais para seu funcionamento, além de as transmissões não se limitarem ao território em que estão as redes de transmissão. Além disso, segundo Ladeira (2019), em que pese os serviços de *streaming* obtenham lucros com a venda das assinaturas, nos acordos com parceiros, reside a dificuldade de encontrar um mecanismo que substitua as taxas de transmissão que sustentam as estruturas de serviços multicanais via cabo ou satélite, os quais permitem, no Brasil, financiamento para produção de conteúdos mais diversos e descentralizados. Tema que retomaremos no caso AT&T e Warner Media e as assimetrias regulatórias, nos Capítulos 6 e 7.

Uma das estratégias encontradas para aumentar a capacidade de captação de recursos pelos serviços de *streaming*, foi o massivo investimento em produção de conteúdo original e exclusivo. Porém, antes de traçar o início das produções próprias pela Netflix, a partir de 2013, bem como sua expansão transnacional, a partir de 2016, medidas que foram acompanhadas pelos concorrentes, falaremos, a seguir, de outra crise que permeava o cenário global, no ano seguinte ao da criação do primeiro serviço de *streaming* de vídeo, em 2008.

3.5.2 Crise dos *Subprimes*, aprofundamento das respostas neoliberais e expansão global do Netflix

A crise de 2008, também conhecida como crise imobiliária ou dos *subprimes*, remonta ao modelo de acumulação neoliberal, vigente desde 1970 e 1980, aprofundando-se e expandindo-se nos anos 1990, e entrando nos anos 2000. Ela é marcada pela maior queda da taxa de acumulação dos países, desde a Segunda Guerra Mundial, cuja média do PIB mundial em 2009 chegou a -1,66%, conforme Gráfico 2. Seu contexto, segundo Chesnais (2013), é de superacumulação, superprodução, superpoder das instituições financeiras e da concorrência intercapitalista, a qual confere uma relação de interdependência entre as empresas de atuação mundial, muitas delas com filiais em outros países, com reflexos na interdependência das economias do centro e da periferia, do norte e do sul, desenvolvidas ou subdesenvolvidas.

Segundo Tonelo (2021), após a crise das empresas ponto.com, nos anos 2000, entre 2001 e 2006, nos Estados Unidos, ocorre uma intensa valorização do capital em terrenos vistos como “fontes mais seguras de investimentos”, como o setor imobiliário. A bolha especulativa desta vez se dá em função de dois processos. Primeiramente com a desregulamentação do setor imobiliário, com novas modalidades de financiamento e flexibilização de critérios de concessão de empréstimos para aquisição de residências, incorporando classes até então não contempladas, sem histórico de crédito ou mesmo inadimplentes, as chamadas hipotecas *subprime*. O segundo processo de desencadeamento da bolha foi a modalidade de securitização de ativos e seguros. Tratava-se do agrupamento de títulos com rentabilidades e riscos diferentes (empréstimos pessoais, financiamentos estudantis, imobiliários, etc), padronizados e negociados no mercado.

A flexibilização vista no momento da concessão dos empréstimos seguia no momento subsequente, quando se observava uma permissão para rolagem da dívida em caso de inadimplência, concedendo-se novos prazos e novos valores financiados, tendo em vista a especulação imobiliária. Ou seja, uma pessoa adquiria uma casa própria por determinado valor, em determinado prazo e com determinada taxa de juros, após um tempo, caso esse indivíduo não conseguisse dar conta das prestações, o banco lhe oferecia novo prazo, mais extenso, com uma taxa de juros menor, o que reduzia o valor da prestação no momento presente, porém, o mesmo imóvel era financiado por um montante

bem maior, o que comprometia a renda das pessoas a perder de vistas. Consequentemente, os riscos repassados aos investidores dos pacotes financeiros eram maiores.

Uma vez que essas medidas não eram suficientes, com o aumento da inadimplência, os bancos que tinham os imóveis como garantia dos empréstimos, tomavam-lhes de volta e os colocavam à venda. Sem ter compradores para um número crescente de imóveis à venda no mercado, os preços despencaram. Isso atraiu as pessoas que estavam com as prestações em dia, que viam grande vantagem em se desfazer dos imóveis atuais para enveredar por novas oportunidades de compra a preços menores. Essa sequência de fatos levou à redução dos investimentos nesses títulos *subprime*.

O aumento da inadimplência que estourou em 2008, teve início em 2006, com a elevação da taxa básica de juros e pela queda dos preços dos imóveis a partir de 2006.

É precisamente este movimento que leva a bolha imobiliária a explodir: as famílias com condições de continuar pagando a hipoteca desistem e buscam imóveis mais baratos, uma quantidade enorme de pacotes financeiros e outros títulos imobiliários perdem seu valor repentinamente e começa uma grande “corrida de conversibilidade de letras de câmbio em dinheiro”, para usar os termos de Marx” (TONELO, 2021, p. 109).

A partir de então, o que se observa como consequência da crise pode ser subdividido em diferentes períodos, todos marcados pela aplicação dos mesmos métodos escolhidos ao longo de 40 anos para superar as “barreiras imanentes do capital” (CHESNAIS, 2013).

Sendo assim, de 2007 a 2009, o período foi marcado por ações do Estado para salvar bancos e empresas, nos EUA e na Europa, aumentando a dívida pública dos países para assumir dívidas privadas.

De 2010 a 2011, houve a implementação de planos de austeridade, enxugando ainda mais o Estado, reduzindo direitos sociais, “reciclando as medidas de precarização do trabalho, aumento do desemprego e da desigualdade, endividamento e redução da capacidade de consumo das famílias” (TONELO, 2021, p. 42/109), especialmente nos chamados elos mais frágeis da União Europeia – Grécia, Portugal, Espanha e Itália, além de Irlanda e Islândia. Nesse sentido, em defesa de interesses econômicos e políticos dos credores, os governos têm suas condutas ditadas pelos bancos e investidores financeiros, “quaisquer que sejam as consequências em termos de sofrimento social (CHESNAIS, 2013, p. 33).

Sufrimento este, por seu turno, cada vez mais gerenciado no sistema neoliberal para extrair dos sujeitos mais produção e exploração, no lugar de alçá-los a impulsionar uma transformação. Assiste-se ao mesmo tempo ao esvaziamento de instâncias de reivindicação e contestação, como por exemplo, os sindicatos e outros espaços de participação coletiva, com aumento de busca individualizada pela superação do sofrimento (SAFATLE; DA SILVA JUNIOR; DUNKER *et al*, 2021).

De 2012 a 2015, houve queda do crescimento, da produtividade e de investimentos nas economias centrais. A partir de 2012, a crise toma conta dos países periféricos, com a desaceleração chinesa e redução da demanda por produtos do agronegócio das economias mais pobres. “As economias dos países dependentes com modelo agroexportador que se beneficiaram amplamente dessa combinação com a China como “fábrica do mundo” permitiram esse ciclo amplo de *boom* das *commodities* e, conjuntamente, uma enorme massa de fluxos de capitais” (TONELO, 2021, p. 79/109). Assim, o que marcava o modelo de exportação da China eram os bens primários nos anos 2000, com a explosão dos itens fabricados ou montados na China, como lembra Morozov (2020): “Faz um longo tempo que a China está confinada ao papel de fábrica de montagem de produtos estrangeiros, como relembra a humilhante etiqueta colocada na parte de trás de todos os dispositivos da Apple: “Projetado na Califórnia, montado na China” (MOROZOV, 2020, p. 2).

A partir de 2012, com as políticas de Xi Jinping, a China passa a investir em tecnologia e entra na disputa econômica mundial. Em 2015, o governo chinês anuncia o projeto *Made in China 2025*⁷⁸, prometendo realizar vultosos investimentos em setores fundamentais, rumo ao “fim da dependência tecnológica estrangeira” (LONCOMILLA; BERNARDI, 2021), reforçando o papel de empresas nacionais, na contramão do movimento visto até aqui, do papel central que assumem os agentes privados na economia dos demais países. O objetivo do projeto seria renunciar à fama de “fornecedora de sapatos, roupas e brinquedos baratos” (BARRÍA, 2018), com mão de obra de baixo custo para mão de obra qualificada, no processo de subsunção do trabalho intelectual, visto acima, adotado pelos países centrais.

⁷⁸ “O ambicioso plano 'Made in China 2025' com que Pequim quer conquistar o mundo”. BARRÍA, Cecília Publicado por BBC Mundo, em 8 mai 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44039447>. Acesso em 16 set 2021.

Mas não foi só a China que passou a mudar os rumos do seu papel no cenário mundial com mudança dos investimentos em itens mais característicos da produção em massa do período fordista, marcados pela exploração da mão de obra manual, para alavancar os investimentos em itens com grande exploração da mão de obra intelectual e desenvolvimento de tecnologias. Em 2010, a Netflix começa sua expansão, em direção ao Canadá, para em 2011 “desembarcar” no Brasil, no México e em outros países latino-americanos visando o grande mercado consumidor de produtos audiovisuais destes países, marcados por grandes oligopólios locais. Mas foi a partir de 2013 que a então empresa que adquiria direitos de reprodução de outros estúdios, passa a produzir seu próprio conteúdo, com as séries *House of Cards* e *Orange is the New Black*.

Esse período de investimentos massivos em aquisição de direitos para passar a investir em produções próprias tem seu encerramento exemplificado em setembro de 2015, quando a Netflix encerra o acordo com a fornecedora de conteúdo Epix⁷⁹ nos EUA, firmado em 2010, por 1 bilhão de dólares. Na mesma data, anuncia que investiria cerca de 5 bilhões de dólares em produções próprias⁸⁰, com o intuito de fidelizar a audiência, por meio da barreira estético-produtiva, vista no capítulo anterior, até então adotada por veículos da Indústria Cultural tradicional. Essa barreira se faz presente na contratação de importantes nomes da televisão norte-americana, além da oferta de mais dinheiro para criadores de conteúdo do que o oferecido por adversários de conglomerados midiáticos (MEIMARIDIS; MAZUR; RIOS, 2020). Essa medida se dá em contrapartida à demanda das audiências por produtos locais, o que gera como resposta dos conglomerados globais a “globalização da produção”. Movimento este que é incorporado à estratégia de expansão dos serviços de *streaming* para gerar produtos originais “locais”.

Esse erguimento da barreira estético-produtiva do Netflix representa também a “privatização de conteúdos públicos periféricos”, compra de produções locais e de direitos de programas advindos de atores estatais, como visto na Argentina (RIVERO, 2021). Além de gerar ruídos em relação a produtos originalmente com características de bens públicos de acesso universal, voltados à pluralização e à disseminação de valores

⁷⁹ Trata-se de uma rede de canais de televisão por assinatura norte-americano, criado em 2009, após acordo envolvendo a aliança entre Paramount Pictures, MGM e Lionsgate Entertainment. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Epix>. Editado pela última vez em 26 out 2020. Acesso em 10 set 2021.

⁸⁰ “Netflix faz aposta de US\$5 bi em conteúdo exclusivo”. Reuters, publicado em 1 set 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/internet-tech-netflix-investimento-idBRKCN0R14RL20150901>. Acesso em 10 set 2021.

locais, a entrada de agentes globais confere a limitação na distribuição, tendo em vista circularem somente nos cardápios dos serviços de *streaming*, o que antes circulava no sistema *broadcasting* da televisão aberta, alterando-se a lógica da universalidade do acesso até então.

Afora isso, há adaptação de roteiros aos modelos de serialização das produções, cada vez com duração mais curta, adaptação de estilos e conteúdos definidos desde a sede da empresa nos Estados Unidos, frente à necessidade de distribuição e aceitação global (SHATTUC, 2020), ou mesmo frente à aceleração da obsolescência dos produtos, gerando-se demandas por novidades. Segundo Donders (2019), isso se reflete em valores como os de qualidade, diversidade cultural, independência editorial e formação da identidade local.

Outra consequência desse processo de expansão em escala global das produções feitas por empresas que atuam na internet, é a perda da relevância de marcas audiovisuais fortes e com tradição e reconhecimento pelo público, seja de natureza pública ou privada. No primeiro caso, vê-se o exemplo da BBC, da Inglaterra, cuja marca era menos reconhecida entre os mais jovens (12 a 15 anos) em relação a serviços como Netflix e Youtube (OFCOM, 2018, p. 9). Em se tratando de agentes privados, a perda do reconhecimento da marca pode ser notada no Brasil, uma vez que a audiência da Globo decresce a cada ano, especialmente entre os mais jovens, como visto na Introdução.

Além disso, soma-se a barreira digital, ligada ao desenvolvimento do algoritmo que personaliza o catálogo de conteúdo dos usuários, em contraposição à oferta de conteúdo linear dos demais veículos, lançando mão de diferentes estratégias para conquistar mercados nacionais, os quais, por sua vez, resistem com as barreiras político-institucionais historicamente erguidas nos seus territórios.

Adiante com a expansão dos serviços de *streaming* em escala global, em 2016, a Netflix já estava em 190 países, alcançando em janeiro de 2020, 177 milhões de assinantes, número que só não ultrapassa o total da população dos sete primeiros países do mundo (China, Índia, EUA, Indonésia, Paquistão, Brasil e Nigéria, respectivamente), segundo estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo Meimaridis, Mazur e Rios (2020), no entanto, a empresa encontra empecilhos em seu projeto de transnacionalização, tendo em vista “os modelos de negócios estabelecidos nos países, a distribuição assíncrona de conteúdo global e, principalmente, o licenciamento de conteúdo audiovisual em cada região”

(MEIMARIDIS; MAZUR; RIOS, 2020, p. 6). A esses fatores, somamos as disputas regulatórias locais, encampadas por agentes nacionais hegemônicos do audiovisual.

Essas mudanças na dinâmica das comunicações globais, a partir de 2016, são acompanhadas de transformações e reconfigurações dos monopólios internacionais, além de mudanças políticas e geopolíticas, esta última em relação às ações norte-americanas contra o terrorismo no Oriente Médio.

No campo político, houve a vitória do presidente Donald Trump na eleição dos EUA, seguindo a onda de crescimento da extrema direita no mundo, dando início a uma “retórica (e um pouco mais que retórica) protecionista” (TONELO, 2021, p. 81-81/109), para certos assuntos de interesse estratégico, em detrimento da defesa do “livre comércio e da globalização”, adotada de forma hegemônica via organismos e acordos internacionais (ONU, OMC, OTAN, FMI, Banco Mundial, OIT e OCDE).

Além de uma hegemonia mais agressiva no modelo da extrema-direita, o período marca os conflitos envolvendo tecnologias e guerra comercial entre Estados Unidos e China, sem deixar de citar as disputas entre Estados Unidos e Rússia, além das posições importantes de outras grandes potências como Alemanha, Inglaterra, França e Japão.

O período pós-2016 representa, também, o aprofundamento da desigualdade, com medidas de austeridade; maior exploração do trabalho, sem direitos trabalhistas históricos como jornada de trabalho, hora-extra, férias, décimo terceiro, previdência e assistência em caso de acidentes de trabalho, na chamada “uberização” dos postos de trabalho⁸¹ (ABÍLIO, 2017; TONELO, 2021). Assiste-se, porém, a mobilizações globais em protestos a questões-chave e históricas, como desemprego, violência policial e racismo.

⁸¹ “Refere-se a um novo estágio da exploração do trabalho, que traz mudanças qualitativas ao estatuto do trabalhador, à configuração das empresas, assim como às formas de controle, gerenciamento e expropriação do trabalho. A uberização consolida a passagem do estatuto de trabalhador para o de um nanoempresário-de-si permanentemente disponível ao trabalho; retira-lhe garantias mínimas ao mesmo tempo que mantém sua subordinação; ainda, se apropria, de modo administrado e produtivo, de uma perda de formas publicamente estabelecidas e reguladas do trabalho. Entretanto, essa apropriação e subordinação podem operar sob novas lógicas. Podemos entender a uberização como um futuro possível para empresas em geral, que se tornam responsáveis por prover a infraestrutura para que seus “parceiros” executem seu trabalho. Não se trata apenas de eliminação de vínculo empregatício: a empresa Uber deu visibilidade a um novo passo na subsunção real do trabalho, que atravessa o mercado de trabalho em uma dimensão global, envolvendo atualmente milhões de trabalhadores pelo mundo e que tem possibilidades de generalizar-se pelas relações de trabalho em diversos setores. A uberização, portanto, não surge com o universo da economia digital: suas bases estão em formação há décadas no mundo do trabalho, mas hoje se materializam nesse campo” (ABÍLIO, 2017).

Sob esse contexto de transnacionalização da distribuição de conteúdo audiovisual por meio da rede e de apropriação privada de bens culturais, naturais e da privacidade dos indivíduos, segue-se outra crise, desta vez ligada a tema de saúde pública, mas não menos desvinculada do sistema de acumulação vigente, visto ao longo de todo este capítulo.

3.5.3 Crise da COVID-19 e disputas geopolíticas entre EUA e China pela hegemonia das comunicações

Em 2020, com a crise da COVID-19, assiste-se ao aprofundamento das tensões entre Estados Unidos e China, aliviadas após vitória de Joe Biden à presidência dos EUA, porém, que não afastou a extrema direita como força política, ainda presente em países como Brasil, tampouco as disputas pela hegemonia entre os países, tendo as comunicações e suas tecnologias assumido o protagonismo do jogo da nova etapa de acumulação, com os conglomerados internacionais, que detêm cabos submarinos, satélites, redes de transporte de dados, direitos de produção e reprodução de conteúdos, recursos para investimentos em inovação, direitos de propriedade sobre plataformas e detenção de dados.

A pandemia também mostrou a contradição da ideologia do Estado mínimo, a qual não afasta a necessidade da presença estatal, sobretudo, para os mais necessitados, mas não somente para eles, como se vê nos pacotes de medidas de recuperação econômica e diminuição da desigualdade, como anunciado pelos Estados Unidos⁸², mas em ações que reforçam a importância do Sistema Único de Saúde brasileiro, ou mesmo no processo de compra, produção e distribuição de vacinas. Estas, no entanto, reforçam a subsunção do conhecimento por grupos transnacionais, tendentes à concentração e à privatização de recursos.

Esse cenário aprofundou os desequilíbrios do fluxo de comunicação mundial, já denunciados no Relatório MacBride, em 1980, mas que agora se refletem no exercício

⁸² “Biden conquista sua primeira grande vitória com um plano de resgate que marca rumo progressista dos EUA”. GUIMÓN, Pablo, em El País. Publicado em 10 mar 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-10/biden-conquista-sua-primeira-grande-vitoria-com-um-plano-de-resgate-que-marca-rumo-progressista-dos-eua.html>. Acesso em 3 nov 2021.

“Joe Biden quer enterrar 40 anos de hegemonia neoliberal”. PÉREZ, Claudi, em El País. Publicado em 18 abr 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-04-18/joe-biden-quer-enterrar-40-anos-de-hegemonia-neoliberal.html>. Acesso em 3 nov 2021.

de outros direitos individuais, sociais e políticos, tendo em vista a necessidade de isolamento social que a crise sanitária desencadeou, e a aceleração da dependência de tecnologias e conexões à rede no dia a dia.

Esse processo acelerou o crescimento de serviços de *streaming* e se refletiu em mudanças em todo o cenário audiovisual, seja na suspensão de produções inéditas ou na mudança da forma de distribuição de filmes de grandes estúdios, cujos lançamentos se deram nas plataformas de audiovisual da internet, tendo em vista o fechamento das salas de cinema. As mudanças também se deram nas produções nacionais, com interrupção de produções de novelas e da transmissão de espetáculos ao vivo, especialmente os esportivos.

Em se tratando da transmissão de grandes eventos ao vivo e da ubiquidade que a internet promove ao retirar o consumo de produtos audiovisuais das salas de estar para qualquer lugar, a tecnologia de transmissão de dados assume papel central. Nesse contexto, a telefonia móvel de quinta geração (5G) suscitou disputas pela hegemonia dos fluxos globais de comunicações no campo geopolítico, entre Estados Unidos e China.

Como visto acima, a partir de 2012, culminando em 2015, com o projeto *Made in China 2025*, a China passa a investir maciçamente em tecnologias e comunicações, para entrar na disputa internacional, além de investimentos em infraestrutura pública, como os setores de energia e transportes. Mas a expansão econômica chinesa ocorre nos anos 1980, a partir de Deng Xiaoping com a adoção do chamado socialismo de mercado.

O direcionismo do mercado por parte do Estado resultou em projetos nacionais de longo prazo e conseqüentemente na atração do capital privado, inflando o lucro das empresas de exportação e intensificando a transferências de tecnologia estrangeira com a presença de *joint-ventures*. O subsídio público-privado para *startups* aliadas às grandes pesquisas em universidades e investimentos em setores estratégicos fomentaram a expansão do capital privado, ao mesmo tempo em que fortaleceram a ideia em torno da unificação nacional projetada pelo Partido Comunista Chinês (PCC) (LONCOMILLA; BERNARDI, 2021, p. 114).

A batalha de investimentos em desenvolvimento e inovação chega ao ápice em 2020, quando em meio à crise da pandemia da COVID-19 e às ofensivas norteamericanas contra empresas chinesas, como ZTE, WeChat, TikTok e Huawei, Xi Jinping anuncia investir US\$ 1,4 trilhão para garantir a liderança chinesa em várias tecnologias-

chave até 2025. O plano inclui não mais dependerem do pagamento de *royalties* e patentes para outros países⁸³ e desenvolvimento de tecnologias próprias, como é o caso da tecnologia de reconhecimento facial e de voz, de coleta de dados massivos para alimentar e treinar algoritmos de aprendizagem automática, o que inclui algoritmos de recomendação de conteúdo utilizados pelos serviços de *streaming* de vídeos, dentre outras aplicações de inteligência artificial (MOROZOV, 2020). Para evitar o pagamento de vultosas somas de *royalties*, grande parte destinadas aos Estados Unidos, o governo chinês passa a investir no desenvolvimento das próprias inovações para reduzir essa dependência.

Entre os argumentos utilizados pelo governo norte-americano para atacar a empresa chinesa Huawei, que ao lado das empresas europeias Ericsson e Nokia constitui-se em um dos principais *players* no desenvolvimento da tecnologia 5G, estão: ameaça à segurança nacional, espionagem e controle do que passa nas redes. Em que pese a fragilidade de alguns desses pressupostos por não terem provas consistentes, o “boicote” à Huawei foi acompanhado por países aliados dos Estados Unidos, como Reino Unido, França, Itália e nações do Leste Europeu, além do Brasil. Porém, a essas alegações somam-se questões de corrida tecnológica com a Internet das Coisas, pagamento de *royalties*, patentes e aumento da dependência de produtos fruto da subsunção do trabalho intelectual chinês, em detrimento da supremacia norte-americana. Fora esses pressupostos, Loncomilla e Bernardi (2021) apontam para o aumento da substituição de trabalho vivo por trabalho morto, em referência às obras de César Bolaño (2002) e Ruy Sardinha Lopes (2006), que tratam da exploração da informação e do conhecimento pelo capital, uma vez que as máquinas adquirem cada vez mais autonomia para cumprir tarefas antes realizadas por seres humanos, contribuindo com a precarização do trabalho e aumento do desemprego.

No que se refere ao papel do Brasil na disputa global envolvendo tecnologias, assiste-se ao mesmo comportamento observado historicamente em disputas no campo das

⁸³ Em 2015, estimava-se que um *smartphone* moderno com Wi-Fi, *touchscreen*, processador etc. estaria protegido, no mínimo, por 250 mil patentes, sendo 130 mil delas consideradas “patentes essenciais”, mesma classificação dada a normas relativas ao 5G (MOROZOV, 2020). A cada novo lançamento de uma tecnologia, mais recursos e, conseqüentemente, mais patentes são incorporadas a um aparelho, a exemplo do registro de patente feito pela Apple, em 2021, sobre sensores laterais no lugar de botões convencionais. “iPhone 13 sem botões? Patente indica celular com sensores laterais invisíveis e deslizantes”. Tudocelular.com. Publicado em 15 ago 2021. Disponível em: <https://www.tudocelular.com/apple/noticias/n178297/iphone-13-sem-botoes-apple-celular-invisiveis.html>. Acesso em 16 set 2021.

políticas de comunicações, a partir da adoção do modelo neoliberal com a chegada da televisão a cabo, por micro-ondas e por satélite, no final dos anos 1980, com a privatização das telecomunicações e desenvolvimento da telefonia móvel e da internet comercial, nos anos 1990, passando pelas disputas de poder em torno da escolha do padrão de implementação da televisão digital e da regulação da convergência tecnológica, nos anos 2000, e recentemente no papel assumido pelo governo brasileiro em relação ao 5G. Em todos esses exemplos nota-se, no Brasil, a ausência de propostas de investimentos no desenvolvimento de uma tecnologia própria e na priorização de áreas com maior capacidade econômica para terem acesso às redes, em detrimento da universalização dos serviços. Isso resulta no reforço do papel de nação periférica e dependente, no contexto do capitalismo mundializado e digitalizado; no aumento de formas de exclusão; e no aumento dos desequilíbrios dos fluxos comunicacionais e mecanismos de participação.

Entendemos que esse histórico que permeia as políticas de comunicação brasileiras contribui com os desdobramentos e as configurações atuais, envolvendo as disputas de poder na regulação dos serviços de audiovisual pela internet, em concorrência com a radiodifusão e as telecomunicações, no contexto do capitalismo global e do neoliberalismo como modelo de regulação, advindo dos países centrais. Dadas as peculiaridades da adoção deste modelo no Brasil, falaremos dos desdobramentos dessas mudanças históricas do capitalismo no país em um capítulo à parte (Capítulo 5).

A seguir, serão mostradas de que forma essas mudanças se refletiram nas comunicações, a partir das transformações da regulação nos Estados Unidos e Europa.

4. REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES NO BOJO DAS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO

No capítulo anterior, foi analisado o contexto histórico em termos de desenvolvimento tecnológico, crise do modo de regulação fordista e emergência do modelo de regulação neoliberal, a partir dos anos 1980, com suas crises e desdobramentos subsequentes. Neste capítulo, serão mostradas as mudanças, também protagonizadas pelos EUA e pela Europa, que contribuíram para modificar os sistemas de telecomunicações e de televisão em todo o mundo, no mesmo período e nos anos seguintes, com suas semelhanças e singularidades.

As alterações surgidas com o aumento da concorrência nos setores de telecomunicações – com a quebra dos monopólios privados ou públicos – e de radiodifusão – em disputa com os sistemas de televisão a cabo, por microondas ou via satélite –, contribuíram com as alianças, fusões e formação dos conglomerados de comunicações para garantir a manutenção do poder e a sobrevivência na nova realidade. São essas alianças que percorrem os anos 1990 e ensejam na chamada convergência, a qual, para além de reunir diferentes tecnologias de telecomunicações, comunicação, informática e internet, representou a junção de vários impérios, especialmente os das indústrias cinematográficas e de televisão, das redes de transmissão e dos sistemas a cabo e via satélite.

Em concorrência com os grandes grupos de internet, a partir da primeira década do século XXI, essas alianças são reforçadas ainda mais, gerando uma concentração convergente. Isso se observa com os processos de fusão entre Disney e Fox, entre AT&T (WarnerMedia) e Discovery e entre Amazon e o estúdio de Hollywood, MGM. Esta última ocorrida em maio de 2021, por cerca de US\$ 8,45 bilhões⁸⁴. Todas essas alianças buscam alcançar a posição de liderança no setor de *streaming*, dominado globalmente por Netflix.

No que se refere à AT&T, mostrar a história da maior empresa do mundo no século XX (BOLAÑO, 2000b) – também chamada de “monopólio esclarecido” (WU, 2012) – e de como o conglomerado influenciou as comunicações, especialmente o rádio

⁸⁴ “Amazon oficializa compra do MGM por R\$ 45 bilhões”. Publicado por UOL, em 26 mai 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/26/amazon-oficializa-compra-do-mgm-por-r-45-bilhoes.htm>. Acesso em 8 nov 2021.

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. Isso ocorre porque as redes da AT&T são redes de telecomunicações que tornaram possível as transmissões radiofônicas, depois a televisão nos Estados Unidos. Agora, são também nessas infraestruturas que trafegam as informações de texto, voz e vídeos em formato de dados, por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação e do provimento de acesso à internet, com a diferença de que elas não são mais as únicas detentoras do poder de explorar, tampouco as únicas com capital para construção e expansão dessas redes.

Diferente da configuração em formato de truste que percorreu grande parte do século XX, ainda que a AT&T não mais detenha o monopólio das telecomunicações norte-americanas, seu poderio e influência não mais se limita aos Estados Unidos – a partir da mundialização do capital –, tampouco se restringe aos serviços de telefonia ou de acesso à banda larga – a partir das fusões, incorporações e formação de conglomerados convergentes, incluindo, portanto, as produções audiovisuais ou mesmo os serviços de *streaming* de audiovisual.

Assim sendo, primeiramente, este capítulo descreve e analisa o contexto dos respectivos sistemas de telecomunicações que remontavam ao início do século XX, quando o serviço se constituiu como monopólio, até as alterações tecnológicas, que modificaram as transmissões de televisão, via cabo e satélite, bem como as mudanças ideológicas e do mercado, a partir dos anos 1960 e 1970. Apesar de termos como referência as mesmas alterações históricas que deram origem às questões contemporâneas envolvendo o audiovisual, optamos por descrever o período em um capítulo à parte, para marcar a importância dos modelos de telecomunicações e de televisão, que se refletem em mudanças no audiovisual em todo o mundo, incluindo o Brasil.

Isto posto, serão apontadas as características das telecomunicações norte-americanas, que tinham no então monopólio da AT&T um paradigma. Depois, serão apresentados os movimentos que levaram ao seu desmembramento, em 1984, sem perder de vista as transformações por que passava o mundo – mundialização, desenvolvimento das TICs, financeirização, neoliberalismo –, conforme capítulo anterior.

Serão descritas, também, características das alterações nos sistemas de telecomunicações europeus, que diferente do norte-americano, constituíam-se de monopólios públicos que passaram a ser abertos à concorrência, mas protegendo as

empresas dominantes rumo à expansão transnacional. Este item se debruça na descrição do desmembramento do monopólio público no Reino Unido, França, Espanha e Itália. Os primeiros paradigmáticos, os dois últimos, cujos processos de internacionalização desembarcaram no Brasil.

Também serão vistas as articulações em torno do sistema de televisão por assinatura nos EUA, nos anos 1960 e 1970, e as disputas com os grandes canais de televisão da época, que viam no novo modelo de negócio uma ameaça ao poder vigente. Esse contexto é importante para mostrar como se deram as primeiras grandes alianças e fusões das redes tradicionais da Indústria Cultural, a partir dos anos 1980. Como exemplo, serão verificadas algumas das articulações que ocorreram com as empresas Time Inc. e Warner Communications, principalmente a partir dos anos 1970, até a integração vertical, nos anos 1990, formando a Time Warner. As alianças seguem até culminar na fusão com o provedor de internet AOL, nos anos 2000, desfeita antes do fim da primeira década do século XXI. Adiante, observa-se que a empresa segue com suas estratégias de integração, a partir da fusão com a AT&T, em 2016, desfeita, em parte, em 2021, para se unir ao grupo Discovery e fazer frente às disputas com os serviços de *streaming*.

O objetivo, ao final do capítulo, é responder às seguintes perguntas:

a) Como se caracterizava o monopólio da AT&T, nos EUA, e quais fatores levaram ao seu desmembramento, em 1984?

b) Como se deu a abertura à concorrência dos monopólios públicos europeus? Quais suas peculiaridades em relação aos Estados Unidos?

c) Quais medidas contribuíram para a retomada do oligopólio das telecomunicações norte-americanas, formado por AT&T e Verizon?

d) Qual a relação entre AT&T – empresas de telecomunicações, incluindo provedores de acesso à internet e operadoras de televisão por assinatura – e serviços de *streaming* OTT de audiovisual?

e) Que fatores contribuíram para o crescimento de conglomerados multimídia, a partir dos anos 1980, e aumento das centralizações e concentrações no audiovisual?

f) Como se deram as alianças, fusões e separações envolvendo a Warner Media nos últimos anos, que ilustram os movimentos dos grandes conglomerados de comunicações?

4.1 Formação do monopólio privado da AT&T

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 pela 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. Fato este que ocorreu em 1876. 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, 2000b, 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 de massa, ligada ao cotidiano das pessoas e não apenas como auxiliar dos negócios. 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 petróleo, aço, ferrovias e nas telecomunicações, por meio de ações do Departamento de Justiça norte-americano. 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.

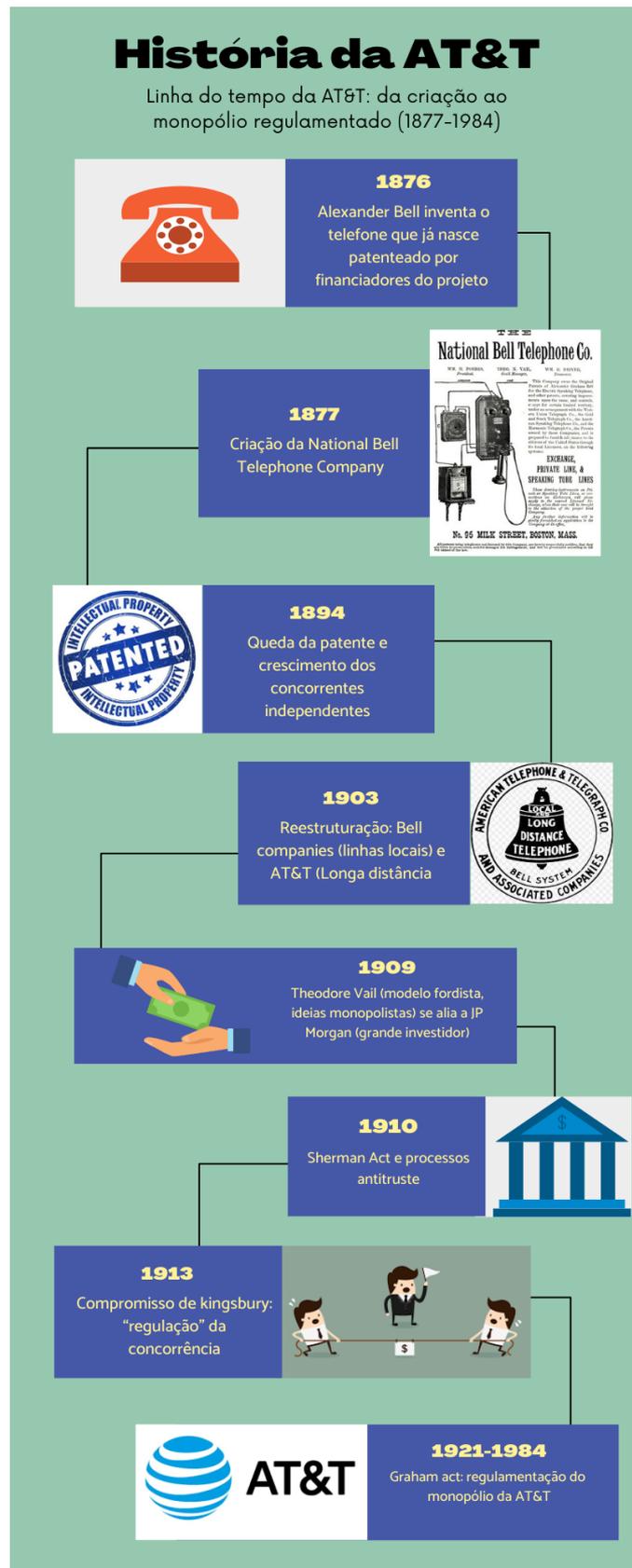
Em 1913, com a bandeira de que as telecomunicações eram essenciais e um serviço de utilidade pública, Vail procurou o governo e pediu para ser regulamentado, sujeitando-se a adotar as tarifas fixadas pelo agente estatal. Isso deu fim ao processo antitruste, iniciado em 1910, e resultou na assinatura 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 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, 2000b, p. 5). Ou seja, sem permissão para atuar em outros setores industriais que não a telefonia fixa e 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.

A figura abaixo resume o histórico da AT&T, da criação ao monopólio.

Figura 3 – História da AT&T: da criação ao monopólio regulamentado (1877-1984)



Fonte: elaboração própria

Na sequência, serão expostos pontos importantes de influência do monopólio privado da AT&T na maior parte da Indústria Cultural do século XX norte-americana, até uma série de ações de contestação do seu monopólio, somadas às mudanças nas condições econômicas, tecnológicas, políticas, regulatórias e sociais, que culminam no desmembramento da empresa.

4.2 Das práticas monopolistas da AT&T ao desmembramento

Com a regulamentação do monopólio das telecomunicações norte-americanas, em 1921, a AT&T, que detinha as linhas de transmissão para as ondas de rádio, decidiu criar um novo modelo de negócios para o veículo, por meio da publicidade. Antes disso, a exploração ocorria com a venda de aparelhos de rádio e por meio de cooperativas e clubes, o que se mostrou limitado para atrair mais verbas. Esse uso da publicidade atraiu outros programadores e despertou o interesse na indústria, interessada em aumentar o investimento para transmitir mais e de forma centralizada, de modo a alcançar um maior público consumidor dos produtos anunciados. Nasce daí a divergência de posições entre os radialistas comerciais e os não lucrativos. Isso porque, quando a receita advinha da venda de aparelhos, era importante que houvesse o maior número de programadores para atrair mais compradores de rádio. Com o modelo de venda de anúncios, cada estação buscava captar a maior audiência, para atrair a maior verba publicitária, centralizada em uma única programação.

Além disso, buscando contornar a patente vigente sobre a fabricação de equipamentos de rádio, a AT&T fabricou seus próprios aparelhos com frequência fixa, a qual permitia a transmissão de programação própria por meio de ondas que passavam somente pelas redes da AT&T. Isso suscitou debates sobre quebra da patente e sobre neutralidade de rede (WU, 2012, p. 97).

Nesse contexto de concorrência, em 1926, a então detentora da patente do rádio, Radio Corporation of America (RCA), consegue demonstrar que a AT&T não poderia fabricar aparelhos de rádio, tampouco enveredar pela atividade de radiodifusão. No mesmo ano, a RCA criou a National Broadcasting Company (NBC), primeira rede de radiodifusão dos Estados Unidos.

Essa sequência de fatos leva à criação da Federal Radio Commission (FRC), em 1927, primeiro órgão de regulação das comunicações no país, responsável por

conceder as licenças de transmissão, por meio da liberação de frequências previstas no Radio Act.

Assim, o sistema jurídico que regula, tanto as telecomunicações, como a radiodifusão, nos EUA, deriva do Rádio Act, de 1927. Este instrumento foi reiterado e complementado com a edição do Communication Act, de 1934, que substituiu a FRC e 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, 2000b, 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. Com o pensamento de que não poderia ter muitas estações para não comprometer a qualidade das transmissões, encampou-se a ideia, junto à FCC, de que deveria haver poucas estações para grandes audiências, com os chamados “canais limpos” (WU, 2012, p. 103). Modelo esse que será replicado quando do surgimento da televisão, a ser explorado em regime privado, pelas mesmas redes que dominavam o rádio.

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. Em um desses extensos e custosos processos – tendo em vista o tempo de tramitação e a contratação de renomados advogados do país – movido contra o uso de um dispositivo denominado Hush-a-Phone, acoplado aos aparelhos telefônicos para permitir conversas mais privadas, como uma espécie de silenciador, a AT&T obteve vitória junto à FCC, em 1955. Porém, em recurso junto ao Tribunal de Apelação, proferido em 1956, o aparelho pertencente a Harry Tuttle teve decisão favorável para ser utilizado em

benefício dos usuários do telefone. Essa decisão, ratificada pela FCC, em 1957, abriu os caminhos para o desenvolvimento de múltiplos dispositivos eletrônicos combinados com os aparelhos telefônicos, por empresas não pertencentes ao monopólio da AT&T, numa espécie de gênese do processo de abertura à concorrência no setor de telefonia, primeiramente, na venda de equipamentos e acessórios, para depois, alcançar a prestação dos serviços.

Nos anos 1960, teve início uma tecnologia de transmissão de televisão via cabo, que atendia pequenas cidades e localidades remotas, mas que não podiam operar nacionalmente, devido a impedimentos da lei federal do país. Com o estabelecimento de operadoras de televisão via cabo em cidades maiores e a oferta de canais de regiões próximas, desde o início por meio de pagamento de assinaturas, a concorrência com as redes tradicionais de televisão e a ameaça de fragmentação das audiências e das verbas publicitárias, deu início a mais uma disputa judicial contra os novos negócios. Em 1968, a Suprema Corte decidiu que as operadoras a cabo não eram ilegais, posto que suas retransmissões não constituíam uma programadora. Mas o processo de regulamentação do sistema a cabo e da atividade de programação iria se estender do governo Nixon, com a criação de um Comitê do Gabinete de Comunicações a Cabo (CCC), liderado por Clay Whitehead, até o governo Carter, no final dos anos 1970, mesma época de ascensão das ideias neoliberais.

Foi também Clay Whitehead o primeiro funcionário do governo a pedir o fim do monopólio da AT&T, em 1974. Segundo Tim Wu, “pouco a pouco, a fé de Theodore Vail no monopólio centralizado dava 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, 2000b, 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 no capítulo anterior, 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 (2000b), 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 destruição criativa e 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, em tese, intrínsecos ao processo de abertura.

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.

Antes, porém, de apresentar a rearticulação da indústria nos anos 1990, e remoção das barreiras político-institucionais impostas no acordo de 1984, a seguir, mostraremos como se deu a quebra do monopólio das telecomunicações na Europa, que no caso do Reino Unido, foi em parte pressionado pelo movimento desencadeado nos Estados Unidos, tendo em vista o interesse das empresas AT&T e IBM em entrarem nos mercados europeus.

4.3 A quebra do monopólio público das telecomunicações na Europa

O desmembramento da AT&T é considerado o ponto de partida da ruptura do modelo de regulação anterior, vista no Capítulo 3, baseado no monopólio e na forte regulação, para um modelo baseado na concorrência, que se replica nos demais países.

Como visto na seção anterior, a quebra do monopólio nos EUA foi em resposta às pressões dos setores em ascensão, como os de informática, microeletrônica, transmissão de dados, como de novas tecnologias, tais quais satélite, cabos e micro-ondas. O processo também pode ser atribuído ao conseqüente aumento da concorrência, da emergência da ideologia neoliberal, além de fenômenos como a convergência, globalização, mundialização, financeirização, gestão empresarial multiplanta e administração flexível, dentre outras características. Outrossim, pode ser vista como resposta às pressões das próprias empresas, AT&T e IBM, para disputar a fatia do mercado internacional.

Nesse sentido, com o desmembramento da AT&T, rompe-se também o equilíbrio do sistema internacional de então, o qual garantia a existência dos monopólios públicos e privados das telecomunicações. E o primeiro destino dessas pressões por mudanças de ordem regulatória são direcionadas para a Europa e o Japão, na busca de constituírem alianças entre as empresas estadunidenses e as de seus respectivos países.

Além das pressões dadas pelos movimentos dos capitais, das formas de atuação das empresas em escala global, que colocavam as telecomunicações como personagens principais do novo enredo de acumulação capitalista, Garnham (1990) elenca um outro fator que impulsiona as mudanças regulatórias: os esforços em desenvolvimento e inovação crescentes, que requeriam capitais que os mercados internos e as indústrias em forma de monopólio não estavam mais dando conta. Em outras palavras, essa dificuldade de os monopólios suportarem as novas demandas – individuais e do empresariado – traduzia-se em atrasos tecnológicos e serviços de baixa qualidade.

No Reino Unido isso não foi diferente, tendo em vista que os países enfrentavam a crise do Estado de Bem-Estar, com aumento do desemprego, da inflação, somada à obsolescência da indústria de base, em 1979, com a ascensão de Margaret Thatcher, eleita a primeira-ministra da Grã-Bretanha, crescem as ideias de mudança da atuação do Estado para enfrentamento da crise.

Naquela época, as telecomunicações estavam sob a responsabilidade do departamento de correios, sem acesso ao mercado de capitais, tendo em vista estar vinculado ao orçamento estatal, o que resultava em investimentos insuficientes e em atraso na prestação dos serviços. Com isso, a pressão por mudanças vinha também do setor financeiro e do empresariado, visando à mundialização do capital, o qual exigia alta capacidade de transmissão de dados, por meio de redes mais robustas e com tarifas mais baixas.

Em 1981, com a edição do Telecommunication Bill, divide-se o Post Office em duas organizações: criação da British Telecom (BT) e do British Standards Institute (BSI), que definia as normas de telecomunicações. O ato também previa a liberação de serviços de valor agregado.

Em 1982, o consórcio Mercury, fruto da privatização da Cable and Wireless é autorizado a explorar uma rede independente em concorrência com a BT.

Em 1984, edita-se o Telecommunication Act, em que privatiza a BT, porém, com pouco menos da metade do capital (49,8%) ainda pertencente ao Estado. Além disso, há criação da OFTEL (Office of Telecommunication), como nova instância de regulação setorial, consequência dos processos de privatização, como será visto no Brasil, com a criação da Anatel.

Porém, diferente do discurso do Estado mínimo e da desregulação neoliberal, acompanhada da privatização do setor, o que se observou no Reino Unido foi a abertura da concorrência no setor de telecomunicações, mas não sem impedimentos à livre negociação e medidas de proteção ao segundo operador – consórcio Mercury. Segundo Barreto (2018), o que estava em jogo no processo de abertura não era a garantia de concorrência livre, mas o controle das redes ao novo padrão de desenvolvimento do capitalismo, além da disputa pela participação na exploração dos novos serviços e mercados (BARRETO, 2018, p. 47).

Assim, a British Telecom, diferente do que aconteceu nos Estados Unidos, com a AT&T, foi autorizada a atuar nos serviços chamados desregulados, como nos setores de televisão a cabo e satélite, e no emergente setor de informática e transmissão de dados. Nesse sentido, a empresa promoveu a criação da primeira rede comercial integrada digital de serviços, a partir de 1985; promoveu alianças com Estados Unidos e Japão, integrando-se às redes daqueles países. A esses investimentos no plano

internacional, somaram-se gastos na infraestrutura de base e na construção de equipamentos.

Por outro lado, havia proibição da BT de abaixar os preços internos para não prejudicar a Mercury, além de existirem garantias de que não haveria outros concorrentes na provisão de redes telefônicas públicas, até 1990. Ademais, proibiu-se a revenda de acesso a redes privadas até 1989. De acordo com Garnham (1990), para o desenvolvimento da indústria eletrônica e a construção de redes de telecomunicações com capacidade de competirem internacionalmente, robusteceu-se a BT, a qual manteve o monopólio da atuação no mercado externo. Por outro lado, para atender aos usuários e fornecedores de serviços de telecomunicações, abriu-se o mercado à concorrência, não de forma livre, mas por meio do duopólio entre BT e Mercury.

Como resultado dessas medidas, a British Telecom se expandiu externamente, especialmente em parcerias com empresas norte-americanas: em 1989, adquire a Tymnet – rede de comunicação de dados; em 1990, compra ações da maior operadora de telefonia celular do país naquele momento – McCaw Celular; e em 1993 compra ações da MCI, culminando na fusão das empresas, em 1996.

Na França, que também mantinha o monopólio público em formato de integração vertical, responsável pelas infraestruturas, produção de equipamentos, venda dos serviços aos usuários e processos de desenvolvimento e inovação, diferente do observado nos Estados Unidos e no Reino Unido, não havia grandes pressões para desregular o setor, dada sua forma de atuação ser considerada eficiente.

Nesse sentido, a pressão para alteração do modelo vigente proveio do próprio Estado, com a emergência de novos atores. Apesar do plano inicial que previa a integração de todos os serviços de comunicações, sem a plena adesão do monopólio DGT, há a liberalização da implantação de redes de cabo, em 1986, autorizando os governos locais a contratarem construtores privados. Com as ações de proteção do mercado por parte da DGT, que almejava o monopólio dos serviços de valor agregado, tem como consequência a ruptura do monopólio da implantação das infraestruturas. Porém, a abertura à concorrência não compromete a liderança da estatal, tendo em vista que detinha as redes das principais cidades do país, assegurando parcela significativa dos mercados.

No fim dos anos 1980, há mudança do nome comercial de DGT, para France Telecom, além da criação de duas empresas distintas: “La Poste” (serviços postais) e “France Télécom”, ambos com regulamentação do setor a cargo das PTTs (Postal,

Telegraph and Telephone) “que regulam, administram a tutela do ministério responsável pelos correios, telégrafo e telecomunicações” (LOPES, 2006, p. 36-37).Essas transformações dão à estatal francesa instrumentos para agir de acordo com uma lógica de mercado, com forte regulação, monopolizando os serviços de base (BOLAÑO, 2000b).

Na Itália, além de a então rede de TV pública, RAI, ter autorização, desde 1981, para fornecer sinais de telecomunicações para terceiros, atuava também na área de satélites. No entanto, o serviço de base das transmissões telefônicas e de dados ficavam a cargo da estatal SPI, que atuava com forte investimento em uma rede pública, compatível com a expansão das redes privadas e da prestação de novos serviços de valor agregado. Com a junção de várias empresas de telecomunicações do Estado, incluindo a SPI, surge, em 1994, a Telecom Itália (TIM), privatizada em 1999, participando em vários países, especialmente no ramo da telefonia móvel, como é o caso do Brasil.

Já na Espanha, com a promulgação da lei de organização das telecomunicações de 1987, inicia-se o processo de abertura do mercado de televisão para emissoras privadas, liberalização de fornecimento de terminais e liberação parcial dos serviços de valor agregado (BOLAÑO, 2000b, p. 35). Em 1997, o governo vende as ações estatais do monopólio das telecomunicações – Companhia Telefônica Nacional da Espanha – alterando o nome para Telefónica S/A, em 1999. No Brasil, trata-se da maior operadora de telefonia móvel, segundo a Anatel, com o nome de Vivo, adotado desde 2003, após união do consórcio de empresas controlado pela empresa espanhola, formado Portugal Telecom, Telesp Celular e Global Telecom.

Na privatização das telecomunicações no Brasil, a ser descrita no Capítulo 5, participaram os antigos monopólios italiano e espanhol – TIM e Telefónica, respectivamente – além da British Telecom, que havia se fundido à norte-americana MCI. Esse processo de mudança de uma forma de regulação para outra, na Europa e nos Estados Unidos, internacionaliza-se, com a estratégia de consolidação da hegemonia dessas empresas em outros países, como os da América Latina.

De volta à descrição das mudanças regulatórias nos EUA, o próximo item apresenta os desdobramentos que levaram à nova centralização dos mercados, seguindo a tendência de formação de oligopólios do capitalismo, por meio da constituição de barreiras à entrada, vistas no Capítulo 2.

4.4 Da permanência da ideologia do “livre mercado” e da abertura à concorrência, nos anos 1990, à retomada da concentração, nos anos 2000

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. Na mesma época, foi anunciado o projeto de construção de grandes infovias de informação, cujas ideias haviam sido discutidas ainda durante o lançamento do que viria a ser o programa de governo dos candidatos. 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,

Esse tema teria sido inspirado em Gore pelo esforço desenvolvido por seu pai, na década de 50, quando foi o principal proponente de uma política e decorrente legislação viabilizando a construção do sistema interestadual de rodovias, visto então como vital para acelerar o desenvolvimento econômico e social dos Estados Unidos na segunda metade do século XX.

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 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 da competição. A empresa acreditava que com essa mudança de pensamento, o Estado retiraria as barreiras impostas com a decisão do 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 todas as barreiras, 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. Segundo a FCC (2013), “O objetivo da nova lei é permitir que qualquer um adentre em qualquer negócio ligado às comunicações, para que qualquer negócio de comunicações compita em qualquer mercado contra qualquer outro negócio”⁸⁵.

Na prática, isso representou o fim da proibição para a 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. O ato também regulamentou o fim da 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 midiática ou tecnológica, também denominada de convergência audiovisual-telecomunicações-informática, considerado menos restrito que os termos anteriores, entendida não somente como elemento técnico, mas que condensa a dinâmica da reestruturação do capitalismo no

⁸⁵ “*The goal of this new law is to let anyone enter any communications business, to let any communications business compete in any market against any other*”. Disponível em: <https://www.fcc.gov/general/telecommunications-act-1996>. Atualizado em 20 jun 2013. Acesso em 3 out 2021.

macrosetor das comunicações (BARRETO, 2018, p. 45). Nesse sentido, a partir de 1995, 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).

Segundo Castells (2017), a remoção de barreiras político-institucionais, 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.

Outro autor que ilustrou as tendências de fusões e concentrações nas comunicações, a partir dos anos 1980, foi o norte-americano Ben H. Bagdikian (2018). Na primeira edição do livro “O monopólio da mídia”, de 1983, o autor demonstrou que 50 empresas controlavam a maior parte da comunicação dos Estados Unidos. Na

publicação de 1987, eram 29 corporações. Já na edição lançada no Brasil, em 2018, segundo o autor, apenas cinco empresas controlavam a maior parte das comunicações, não somente nos Estados Unidos, mas no mundo: Time Warner, Disney, Viacom, News Corporation e Bertelsmann. Além dessas cinco, Eugênio Bucci (2021) acrescenta as empresas Sony e Seagram na lista dos grandes oligopólios nas comunicações nos anos 1990, até girarem em torno das chamadas *big techs*, a partir, principalmente, de 2010. Dentre as consequências dessa centralização, conforme Bagdikian, também está a homogeneização do conteúdo nacional, em detrimento de espaços para divulgação de ações locais e as consequências que essa falta de meios de comunicação regionalizados pode trazer⁸⁶.

Com 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 vinte anos 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 e 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

⁸⁶ Como exemplo, Bagdikian (2018) mostra um acidente com um trem de carga com produto que liberava um gás tóxico em determinada cidade dos Estados Unidos, em 2003, quando o sistema de emergência local não funcionou, o que levou as autoridades a buscarem transmitir à população as informações via rádio. Ocorre que as rádios locais da época eram pertencentes a grupos nacionais e eram operadas a distância, com programação e pessoal localizados em Nova York, contribuindo para a falha na comunicação com a população daquela cidade e vários casos de intoxicação.

operadora de televisão a cabo do país, DirecTV, por US\$ 49 bilhões. Dois anos depois, em 2016, compra a Time Warner pelo valor de US\$ 85,4 bilhões. Em 2021, a AT&T anuncia a fusão das empresas WarnerMedia e Discovery, por US\$ 150 bilhões, “para criação de gigante do *streaming*”⁸⁷.

Para tentar entender o interesse das empresas de telecomunicações em entrarem no mercado de *streaming*, a figura a seguir mostra as diferenças dos serviços prestados pelas redes de telecomunicações, antes voltadas à telefonia, agora também provedoras de acesso à internet fixa e móvel e televisão por assinatura, em relação aos serviços de OTT de audiovisual.

⁸⁷ “AT&T anuncia fusão de Warner e Discovery para criação de gigante do *streaming*” (FLESH, José Norberto, 2021). Publicado por TeleSíntese, em 17 mai 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/att-anuncia-fusao-de-warner-e-discovery-para-criacao-de-gigante-do-streaming/>. Acesso em 3 out 2021.

Figura 4 - Relação entre AT&T – empresas de telecomunicações – e serviços de *streaming* OTT de audiovisual



Fonte: elaboração própria

De forma sucinta, se por um lado redes como a AT&T dão acesso aos serviços de internet, em termos de infraestrutura, os serviços OTT 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 OTTs, 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 2014, com a AT&T, depois de assinar com Verizon e Comcast⁸⁸. 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, traduz-se no princípio da neutralidade de rede, o qual impede, em tese, que haja esse tipo de discriminação.

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.

No que se refere à produção de conteúdo, a seção abaixo apresenta como se deram as articulações rumo à concentração das empresas de audiovisual, a partir dos anos

⁸⁸ “Netflix firma acordo com AT&T”. Publicado por Meio & Mensagem, em 31 jul 2014. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2014/07/31/netflix-firma-acordo-com-atet.html>. Acesso em 8 nov 2021.

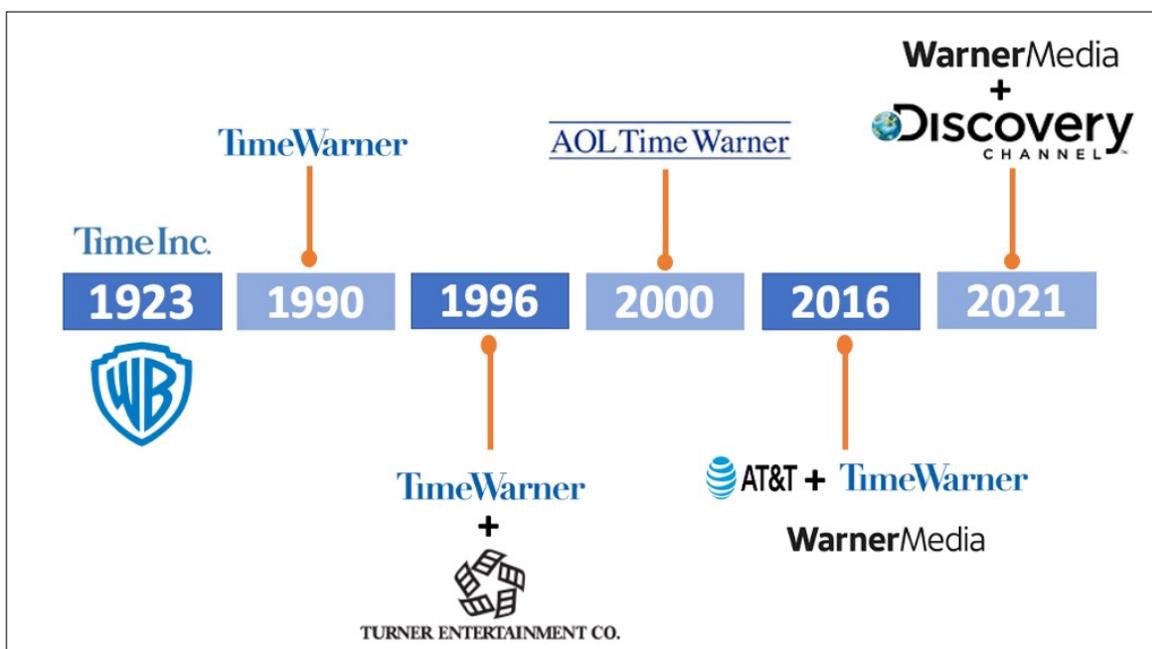
1980, impulsionados pelas possibilidades de ampliação de canais de transmissão, internacionalização das programações, permitidas pelas tecnologias de TV por assinatura, até a formação de grandes conglomerados multimídia nos anos 1990 e 2000, e das alianças mais recentes desses grupos para fazer frente à concorrência com empresas de internet.

4.5 A formação de alianças e conglomerados no audiovisual: do analógico ao digital

Paralelo a essas articulações envolvendo as telecomunicações, para ilustrar as mudanças por que passam as comunicações ao longo dos anos, tomaremos o exemplo de outra empresa paradigmática do setor, chamada WarnerMedia. Trata-se de um grupo cujas movimentações, desmembramentos, fusões e articulações demonstram a tendência de formação de oligopólios e constituição de barreiras à entrada no audiovisual. A história da empresa exemplifica, também, algumas tentativas de uma Indústria Cultural tradicional entrar no universo online, não com as mesmas vantagens do período anterior, analógico e assíncrono.

A figura abaixo resume a história da empresa a partir dessas fusões.

Figura 5 – História da WarnerMedia (1923-2021)



Fonte: elaboração própria

A grande empresa editorial dos Estados Unidos, chamada Time Inc., surgiu a partir da revista Time, criada em 1923, por dois colegas da Universidade de Yale, Henry Luce e Briton Hadden, que trazia um resumo de notícias semanais para empresários. O nome Time Inc. se deu quando Henry compra a parte de Hadden na revista e lança outros nomes importantes do mercado editorial, como a revista Life (BAGDIKIAN, 2018). Segundo Gold (2018), depois que Hadden morreu, a Time Inc. fundou a revista Fortune, em 1930; relançou a revista Life, em 1936; e lançou a Sports Illustrated, em 1954. A empresa é responsável pelo chamado “jornalismo econômico” com a revista Money, em 1972, e pelo “jornalismo de celebridades”, com a People, em 1974.

Por sua vez, a Warner Brothers surgiu também em 1923, como um estúdio de produções cinematográficas independentes, fundada pelos irmãos Warner (Harry, Albert, Sam e Jack L. Warner), passando, a partir de 1925, a se chamar Warner Brothers Productions, ou simplesmente, Warner Bros.

Já nos anos 1920, o cinema norte-americano já havia desbancado o cinema europeu, líder do setor desde o século XIX até o início do século XX. Até 1910, o cinema norte-americano era dominado pelo chamado Truste de Thomas Edison, cujos donos se concentravam em Nova York e monopolizavam os direitos de exibição, de filmagem e de produções, com a detenção de diversas patentes. Esse mercado fechado deu origem a produtores independentes, que começam a comprar grandes produções europeias e a realizar filmes com formatos distintos dos praticados pelo Truste, com temas mais variados, artistas famosos e formato de longa duração. Na tentativa de driblar as regras de patentes de então, esses produtores migraram para Los Angeles, fundando Hollywood (WU, 2012).

Após essas disputas envolvendo o Truste, uma das maiores empresas independentes, Paramount Pictures, teve na figura de Adolph Zukor um dos defensores do modelo do cinema em que o produtor também comandava a distribuição e possuía as salas de exibição, em uma típica integração vertical, conforme o modelo de regulação fordista, vigente à época nas demais indústrias. Neste sistema, os gastos com as produções eram, de certa forma, garantidos pelos valores pagos para exibi-los com exclusividade em todas as salas de cinema. Essa disputa envolvendo produtores e donos de salas de exibição teve fim quando os últimos cinemas independentes do país se aliaram à Warner Bros, em 1928, unindo-se ao sistema de Hollywood, formado pelos estúdios Century Fox,

Paramount Pictures, Warner Bros, Universal e MGM. Segundo Wu (2012), se o cartel de Edson, de 1908, exigia formas de homogeneizar os produtos, com obrigações de enredos simples, filmes curtos, sem grandes astros e veto à maioria das importações, essa estratégia também ajudava a igualar os sucessos e os fracassos, reduzindo a chamada aleatoriedade dos produtos culturais. Além disso,

A integração vertical dos estúdios surgida, nos anos 1920, com a Paramount e as demais, pode também ser entendida como uma tentativa de minimizar os riscos dos investimentos. Ao concentrar em suas mãos todas as partes do processo de produção e exibição, desde os atores às cadeiras nos cinemas, os estúdios conseguiam não só controlar custos, mas também garantir o tamanho das plateias, até certo ponto. Isso nem sempre funcionava, claro, mas deu alguma estabilidade à indústria (WU, 2012, p. 268).

Em 1969, Steven Ross adquiriu a Warner Bros e mudou o nome para Warner Communications, nos anos 1970. A empresa foi precursora de um modelo de estrutura corporativa dos conglomerados nas comunicações, posteriormente copiada por outras companhias. Diferente dos produtores e exibidores que detinham as indústrias cinematográficas até então, Steven Ross, especializou-se em comprar e vender empresas, no processo conhecido como “sinergia”. Nessa estrutura, unia-se a instabilidade e a aleatoriedade dos estúdios de cinema, da indústria editorial e fonográfica, com as receitas estáveis de outros setores, como serviços de limpeza, bancos, times de futebol americano, estacionamento, aluguel de carros e até agências funerárias. Dentro desse processo de fusões e incorporações, em 1990, Gerald Levin, diretor da HBO, ajudou a projetar a fusão da Time Inc. com a Warner Communications, nascendo, então, a Time Warner (GOLD, 2018).

Se a Warner Bros foi pioneira no modelo de formação de conglomerados além do mercado multimídia, outra empresa precursora em desenvolver o modelo de negócios do sistema de televisão por assinatura foi a Turner, fundada por Robert Ted Turner, em 1970⁸⁹. Ted Turner começou seu negócio adquirindo uma emissora UHF de canal a cabo

⁸⁹ De acordo com Murilo Ramos, “Essa nova forma de televisão seria paga, voltada para assinantes, ao invés de custar para o consumidor apenas a compra do aparelho de TV. Em outras palavras, aos exploradores dessa nova TV foi facultado, de modo a que pudessem ressarcir os investimentos feitos na construção da rede, fazer transitar os sinais pelo cabo, tornando necessário um aparelho conversor de sinais na ponta do usuário. Mais ainda, essa nova forma de televisão trazia com ela a possibilidade de acesso a mais canais do que os seis possíveis de serem recebidos pela via convencional. Ao explodir comercialmente, nos anos 80, nos Estados Unidos, a TV a cabo abriria uma crise econômica sem precedentes nas grandes redes de televisão pelo ar, obrigando-as a cortar despesas, principalmente

de Atlanta, na tentativa de driblar a rede de longa distância da AT&T, bem como as redes nacionais da CBS. Em 1976, substitui os transmissores convencionais de televisão pela transmissão via satélite, sistema que já havia sido inaugurado pelo Home Box Office (HBO), de Gerald Levin, por meio do pagamento de assinatura para acesso a lutas e filmes exclusivos.

O modelo de negócios inaugurado por Ted Turner consistia em alugar tempo de um satélite de comunicação, mais os custos operacionais da estação, em troca da cobrança pelo acesso ao conteúdo, como filmes antigos, por exemplo⁹⁰. Ao mesmo tempo, as operadoras de TV a cabo pagavam uma taxa à Turner em troca de tornar seu canal disponível aos assinantes. Em outras palavras, Ted Turner foi o precursor do programador de televisão por assinatura. Por sua vez, o canal de programação também lucrava com a venda de anúncios, baseados na audiência potencial, que apesar de ser bem menor que a audiência dos canais “abertos”, proporcionava a venda para anunciantes com verbas publicitárias menores, origem da segmentação.

Como sempre, os assinantes pagavam a operadora de cabo por uma grade “básica” de canais a cabo, com a opção de pagar mais pelo conteúdo de qualidade (como a HBO), em geral sem propaganda. Na época, como agora, havia alguma variação no que a operadora de cabo pagava para transmitir um canal (a ESPN cobra mais que o Learning Channel, por exemplo). Em essência, foi assim que Turner conseguiu vencer, e é assim que a indústria do cabo funciona até hoje (WU, 2012, p. 255).

Em 1980, o próprio Turner lança seu segundo canal, a CNN, especializado em notícias. Na mesma década, surgem diversos canais a cabo, como MTV, Bravo e Discovery Channel, cada um com um tema específico, voltado a gostos específicos e divergentes, em contraposição aos canais de redes como NBC e CBS, cuja missão era integrar o país, com programações nacionais.

demitindo pessoal, e a alterar seus formatos de programação, adequando-os à competição altamente segmentada proporcionada pela oferta média de canais por cabo nos principais mercados”. (RAMOS, 2000, p. 97-98).

⁹⁰ “O satélite de comunicações, a partir dos anos 60, foi o aparato tecnológico que deu impulso ao processo, muito acelerado, de transnacionalização dos conteúdos informativo-culturais; processo que teria como sua ponta-de-lança a televisão, muito embora o satélite viesse a dinamizar igualmente os setores de telefonia e de transmissão de dados transfronteiras. Seria a televisão, entretanto, que proveria novos e mais diretos canais de distribuição de um tipo de produção – aquela gestada no início do século XX em Hollywood, nos Estados Unidos –, já não mais dependente apenas das salas de exibição de cinema, mas capaz de chegar diretamente aos lares dos espectadores, acompanhada da penetrante publicidade comercial. Seriam, como foram, novas e mais poderosas formas de comunicações, em termos de conteúdo informativo-cultural, linguagens e meios técnicos de distribuição” (RAMOS, 2000, p. 123).

Em 1986, o então Turner Broadcasting System dá lugar ao Turner Entertainment, empresa que passa a administrar os direitos de propriedade de filmes, séries e desenhos de estúdios importantes, como MGM, Paramount, Warner Bros e outros, bastante influente no crescente mercado de televisão por assinatura e sua venda de pacotes de programação.

Em 1996, ano da aprovação do Telecommunications Act, a Time Warner se fundiu à Turner, reunindo em uma única empresa negócios editoriais – Time Inc. –, filmes – Warner Bros – e programadoras de televisão a cabo – Turner, símbolo da propriedade cruzada e da integração vertical nas comunicações.

Dois anos antes, o braço da Time Warner líder do mercado editorial lançou, em 1994, a plataforma web Pathfinder, que reunia os links com conteúdos de 80 parceiros, entre eles as revistas da Time Inc, acessível por meio de pagamento de assinatura. O modelo não deu certo e mesmo com a inserção de anúncios em banner, o sítio não alcançou o retorno esperado, encerrando as atividades, em 1999 (GOLD, 2018).

No ano seguinte, foi dado outro passo na tentativa de inserir os negócios da Time Warner no ambiente digital: “A AOL seria o motor que levaria as velhas *holdings* de mídia da Time Warner – um tesouro do que veio a ser conhecido como “conteúdo” – ao mundo novo” (WU, 2012, p. 310). Considerada “a maior fusão da história, até então” (BAGDIKIAN, 2018, p. 36), bem como “a pior fusão de todos os tempos” (GOLD, 2018, p. 5) a nova empresa, cuja negociação começou em 2000, mas finalizou em 2001, pouco antes da bolha especulativa das empresas ponto.com estourar, tinha como meta atrair consumidores para os produtos da Time Warner, que passou a se chamar AOL Time Warner. Ocorre que o sistema de acesso à internet via AOL já se mostrava ultrapassado, tendo em vista que com as linhas DSL e de banda larga, as companhias telefônicas e de cabo ofereciam aos clientes a internet direta, eliminando provedores de serviços como AOL, que realizava a discagem da AOL para chegar à internet, como espécie de intermediadora entre os usuários e as páginas web.

Além de o fracasso da fusão ser atribuído à essa mudança tecnológica, atribuiu-se também ao princípio da neutralidade de rede (WU, 2012), tendo em vista que não era possível impedir os usuários de acessarem conteúdos que não fossem da Time Warner ao navegarem pela internet, tampouco existia um modelo de aplicação como os OTTs, desenvolvidos a partir das melhorias da internet móvel e dos produtos conectados, como *Smartphones* e *SmarTVs*, que possibilitava ofertar serviços de vídeos sem necessidade de

baixar, apenas viabilizado com o aumento da velocidade de navegação. Se por um lado essa neutralidade “corroeu” a AOL Time Warner, por outro, impulsionou empresas como Amazon e Google, “companhias que, em vez de desencorajar ou circunscrever a escolha do consumidor, procurariam pôr tudo ao alcance de quem desejasse” (WU, 2012, p. 322).

Segundo Howard R. Gold (2018), o único sucesso resultante da fusão não adveio da empresa de internet, tampouco das revistas, mas da aquisição anterior da Time Warner: a Turner Broadcasting, tendo em vista o sucesso do site “CNN Money”, criado em 2001, tornando-se uma importante página de negócios, atrás apenas do Yahoo Finance e do MSN Money (GOLD, 2018, p. 6).

Além do fracasso da fusão com a AOL, a empresa também patinava nas tentativas de emplacar suas revistas no universo digital, sem o mesmo sucesso de antes, em meio à crise do jornalismo impresso em disputa com o jornalismo online e suas formas de financiamento diferentes do veículo analógico.

Naquele momento, no entanto, segundo Gold (2018), era difícil prever a derrocada do mercado editorial, tendo em vista as amplas margens de lucro observadas pelo grupo Time Warner em 2005. Em dezembro daquele ano, foi feita uma parceria de 1 bilhão de dólares entre Google e AOL Time Warner, para desenvolvimento de um sistema de busca de vídeos, com oferta de serviços de vídeo *premium* da AOL, no Google Video. Além disso, a AOL iria contribuir para o crescimento dos anúncios publicitários na rede do Google (BOLAÑO, 2017).

O sucesso das parcerias estancou com a crise financeira de 2008, com queda das vendas em todas as categorias de publicidade, incluindo IBM, Apple, Toyota e GM (GOLD, 2018, p. 9). No mesmo ano da crise imobiliária, a Time Warner, que já havia deixado o prenome AOL alguns anos antes, tem no novo CEO, Jeff Bewkes, a figura responsável por proceder com o desmantelamento sistemático do então império erguido por Gerald Levin e Steve Ross, dos anos 1980-90. “A primeira a sair foi a AOL, em 2009. A Time Warner Cable veio em seguida, em 2012. A Time Inc. seria o novo alvo” (GOLD, 2018, p. 8, tradução nossa). Com a venda da Time em 2018 à empresa Meredith Corporation, a contar da fusão com a AT&T, o grupo se desfez do nome Time Warner e passou a se chamar WarnerMedia, um conglomerado multinacional voltado ao entretenimento, notícias e esportes.

Este capítulo mostrou as estratégias das empresas líderes de telecomunicações nos Estados Unidos e alguns países na Europa, que passaram a maior

parte do século XX atuando na forma de monopólios, por meio de barreiras político-institucionais, que asseguravam o domínio dos mercados.

A partir das mudanças no âmbito do desenvolvimento tecnológico, das alterações do processo geral de acumulação e do modelo regulatório dos países, os capitais se mobilizam e dinamizam a concorrência, ainda na busca de aumento da produtividade, redução dos custos de produção e aumento dos lucros (POSSAS, 1983; 1987).

Essa mesma estratégia é observada na produção de conteúdo, que buscam ganhos de escopo, de escala e de sinergia, para enfrentar a concorrência com novos sistemas de transmissão e da internet.

O capítulo mostrou como a estrutura de concorrência das empresas líderes, determinam a dinâmica do mercado, o qual, por meio das barreiras à entrada, como direitos de propriedade e desenvolvimento de tecnologias próprias, ainda que passem por períodos de abertura à concorrência, tendem à formação de oligopólios, de modo que a tendência à centralização e à concentração são intrínsecas à lógica interna da concorrência, e não excludentes.

A intenção foi mostrar de que forma as estratégias das empresas líderes foram acompanhadas pela reconfiguração do setor no âmbito das comunicações, com ênfase nas estratégias de concorrência e políticas de reconfiguração dos mercados em cada momento. Com a emergência da internet e da convergência tecnológica, fez nascer um novo agente do mercado, tal qual os serviços de *streaming* OTT de audiovisual, que passa a assumir a liderança de um mercado em ascensão. Essa nova dinâmica movimenta as estruturas das empresas tradicionais, como AT&T e WarnerMedia, para tentar alcançar a liderança ou ocupar papel importante nessa estrutura de mercado.

Essa concorrência tendo passado a ser internacional, conseqüentemente afetou a dinâmica dos mercados internos, que também tiveram que se adequar. Feito isso e apresentado o histórico de formação de monopólios, desmembramento e retorno em forma de oligopólios das comunicações, a partir dos exemplos da AT&T e WarnerMedia, o capítulo a seguir analisa como esse processo de mudança da regulação aconteceu no Brasil.

**Parte III – Descompasso legal-institucional-tecnologias e
regulação das comunicações no Brasil**

5. REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES NO BRASIL: HISTÓRICO, PARADOXOS E PERSPECTIVAS

Após percorrer as transformações no amplo setor das comunicações nos Estados Unidos e na Europa, desde 1980, passaremos às alterações no Brasil, que se seguiram nos anos 1990 e século XXI, como processo de expansão da lógica de acumulação e do modo de regulação, dos países centrais, rumo às sociedades periféricas.

Esse regime de expansão e globalização demandou a alteração do modo pelo qual os serviços eram regulados pelos países, para se situarem na concorrência internacional, somadas às peculiaridades de cada região. No Brasil, por exemplo, essas singularidades provêm de características como o papel das oligarquias dominantes na definição das políticas setoriais, o coronelismo eletrônico, o patrimonialismo, o corporativismo e o capitalismo tardio.

Neste capítulo, falaremos sobre como essas transformações nas telecomunicações, na indústria audiovisual e na chegada da televisão por assinatura aconteceram no Brasil: a reboque das transformações do sistema capitalista e a reboque dos modelos de exploração e regulação advindos dos países centrais, com características provenientes dos enfrentamentos com as instâncias de poder local, especialmente das organizações Globo. A hegemonia da Globo, construída a partir da centralização das telecomunicações no regime militar, replicada na implementação da televisão por assinatura, encontra-se ameaçada com a chegada de grupos transnacionais que atuam pela internet. Essa perda da liderança inclui as disputas de poder na definição das políticas setoriais e na regulação das comunicações no país.

A partir desse contexto, serão descritos os desdobramentos e as escolhas políticas do modelo de regulação das telecomunicações, do audiovisual e da radiodifusão no Brasil, com as medidas de privatização do Sistema Telebras, da cisão entre os serviços de radiodifusão e telecomunicações e da criação da Agência Nacional de Telecomunicações.

O capítulo também analisa as transformações no audiovisual, com a criação da Agência Nacional do Cinema, bem como apresenta as disputas advindas da convergência tecnológica, culminando na aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, 12.485/2011. No mesmo ano, também houve, no Brasil, a alteração do sistema de defesa da concorrência, com a aprovação da Lei 12.529/2011, quando a

regulação econômica das comunicações assumiu a configuração vigente até o momento, com alterações pontuais.

Considerando a análise de políticas públicas (SARAVIA; FERRAREZI, 2006; SUBIRATS, 2008) como forma de sistematizar suas diferentes etapas, este capítulo abordará desde a colocação do tema da produção audiovisual nacional e dos serviços de televisão por assinatura na **agenda** do governo, seguidas das etapas de **formulação e elaboração** da legislação em si.

As etapas subsequentes – **implementação e reformulação** – da política pública serão vistas nos capítulos seguintes, tendo em vista que as disputas regulatórias trouxeram à tona várias discussões referentes à implementação, como alguns dados relacionados ao setor a partir da vigência da lei, questionamentos da constitucionalidade de dispositivos no Poder Judiciário e a regulação dos serviços de audiovisual ofertados pela internet, a qual suscitou a necessidade de alteração da Lei do SeAC e interpretação de seus dispositivos.

O objetivo, ao final do capítulo, é mostrar os desafios atuais das políticas de comunicação relacionadas ao audiovisual, além de apresentar o quadro da regulação das comunicações no Brasil, com seus atores, instituições e instrumentos legais vigentes, o que auxiliará na análise do descompasso legal-institucional nos capítulos seguintes.

As seguintes perguntas serviram de guia para elaboração deste capítulo:

- a) Como ocorreu a quebra do monopólio das telecomunicações no Brasil?
- b) Como foi a entrada e as disputas envolvendo sistemas de televisão por assinatura, no Brasil, em concorrência com os serviços de radiodifusão?
- c) Com a chegada de atores internacionais na distribuição e na programação de conteúdos, como se articulou a indústria audiovisual nacional para enfrentamento dos concorrentes?
- d) Quais disputas e interesses conformaram a aprovação da Lei do Cabo, Lei 8.977/1995 e da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, Lei 12.485/2011?
- e) Quais mudanças no sistema de defesa da concorrência no Brasil e seu papel no setor de comunicações?
- f) Como se conforma a regulação das comunicações no Brasil e quais desafios históricos e contemporâneos?

5.1 A regulação das comunicações no Brasil em perspectiva histórica

Curiosamente, no momento da elaboração deste capítulo da tese era anunciado que a AT&T havia concluído a venda da Sky Brasil, juntamente com a venda do mesmo grupo que controlava a DirecTV na América Latina⁹¹.

O momento também era permeado pelas ações do Ministério das Comunicações⁹², que havia sido recriado no governo de Jair Messias Bolsonaro, para as discussões em torno do leilão das faixas de radiofrequências destinadas à implementação da tecnologia 5G no Brasil, que arrecadou R\$ 47,2 bilhões⁹³. Valor considerado aquém do esperado para cumprimento das contrapartidas e obrigações das operadoras que irão explorar os serviços. Dentre essas obrigações das vencedoras da licitação estão: realizar conexão de escolas; de rodovias federais; de cidades com tecnologias 4G; proceder com a limpeza da faixa de Banda C, referente à televisão por antena parabólica; instalação de uma rede pública para a região Amazônica; e construção de rede privativa da Administração Pública Federal.

Além disso, chamava a atenção notícia sobre a aprovação de uma legislação nos Estados Unidos, com a previsão de investimentos de US\$ 65 bilhões em redes de banda larga, para atendimento de regiões sem infraestrutura, como áreas rurais⁹⁴. Como visto no capítulo anterior, o setor de telecomunicações norte-americano foi, historicamente, desenvolvido pela iniciativa privada. Diferente da política propagada pelos Estados Unidos aos demais países, especialmente os periféricos, a partir de 1980, de estímulo ao desinvestimento público em setores estratégicos, o valor a ser investido pelos Estados Unidos com recursos públicos provindos diretamente do orçamento,

⁹¹ “AT&T conclui venda da Sky Brasil”. BUCCO, Rafael, Tele.Síntese, em 16 nov 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/att-conclui-a-venda-da-sky-brasil/>. Acesso em 17 nov 2021.

“Grupo Wertheim conclui compra da controladora da Sky”. POSSESON, Samuel, Teletime, em 16 nov 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/16/11/2021/grupo-wertheim-conclui-compra-da-controladora-da-sky/>. Acesso em 17 nov 2021.

⁹² O Ministério das Comunicações foi criado em 1967 pelo presidente Castello Branco. O Ministério foi extinto em 2016 pelo então presidente Michel Temer e integrado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Em junho de 2020, em meio às discussões sobre a implantação do 5G, as reformas envolvendo o setor de audiovisual e ao anúncio da privatização dos Correios, da EBC e da Telebras, o Ministério foi recriado pelo presidente Jair Bolsonaro, tendo como Ministro o Deputado Federal Fábio Faria.

⁹³ “Primeiro leilão do 5G movimentou R\$ 47 bilhões”. VERDELIO, Andreia. Agência Brasil, em 5 nov 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-11/primeiro-leilao-do-5g-movimentou-r-4679-bilhoes>. Acesso em 17 nov 2021.

⁹⁴ “EUA vão investir US\$65 bi em infraestrutura de banda larga”. Tele.Síntese, em 16 nov 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/eua-ira-investir-us-65-bi-em-infraestrutura-de-banda-larga/>. Acesso em 18 nov 2021.

convertido em reais na presente data, corresponde a mais de sete vezes o valor arrecadado no leilão do 5G brasileiro (R\$ 361,4 bilhões). Ao contrário dos EUA, no Brasil, observa-se a manutenção dos ideais de repasse à iniciativa privada da realização de investimentos em infraestrutura de telecomunicações, seguindo o processo iniciado nos anos 1990, com a retirada do Estado da função de investidor em setores econômicos estratégicos. Setores esses, sob forte controle do Estado ou mesmo de propriedade Estatal na China, colocando-a no centro da disputa hegemônica atual.

No mesmo instante, por sua vez, estava em fase de consolidação as propostas advindas de uma consulta pública ao relatório de um Grupo de Trabalho⁹⁵ do Ministério das Comunicações, criado para discutir alternativas da política pública do audiovisual, que poderia resultar em proposta de alteração da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, também conhecida como Lei do serviço de televisão por assinatura ou Lei da TV paga – Lei 12.485 (BRASIL, 2011).

Todos esses fatos recentes remontam às transformações por que vêm passando o setor de comunicações nos últimos anos, a exemplo da privatização das telecomunicações e abertura à participação do capital estrangeiro, como se vê na detenção na propriedade de grupos de TV por assinatura como Sky; no crescimento de alianças, fusões e desmembramentos, reflexos do processo de convergência e da apropriação desse processo por ideais liberais; do aporte de capital privado nos investimentos setoriais, ao passo em que se observa uma insuficiência desses recursos para dar conta das demandas e das necessidades setoriais e sociais, como visto nos Estados Unidos, China e Brasil – remetendo a respostas diferentes frente às mesmas contradições; o papel do Estado na articulação das disputas de poder, especialmente do Poder Executivo, por meio do

⁹⁵ O chamado Grupo de Trabalho-SEAC (GT-SEAC) foi instituído em novembro de 2020, pela Portaria 1277/SEI-MCOM, para realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente aos Serviços de Acesso Condicionado. De acordo com a página institucional do GT, “A convergência tecnológica abriu caminho para a oferta de serviços de formas que não haviam sido previstas na Lei do Serviço de Acesso Condicionado (Lei nº 12.485/2011), gerando um cenário de assimetria de regras entre as empresas de telecomunicações prestadoras do SeAC (sujeitas a todas as regras da Lei) e os chamados serviços Over The Top (OTT), sem regulamentação específica do setor de telecomunicações. Tal cenário ensejou importantes discussões regulatórias e também disputas judiciais. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade de atualizar o marco jurídico atual”. (Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/grupo-de-trabalho-do-seac>). Acesso em 17 nov 2021. O GT foi fruto das recomendações da OCDE sobre a regulamentação do setor no Brasil, e reuniu membros do Ministério das Comunicações e da Anatel, com direito a participar das deliberações do Grupo, o qual não previa a participação de membros da Ancine nessas decisões, em um momento de enfraquecimento institucional da agência reguladora do cinema. O Grupo de Trabalho duraria até 17 de dezembro de 2021, com previsão de aprovação de proposta de encaminhamento para o Governo Federal com as sugestões de atualização do marco regulatório do SeAC.

Ministério das Comunicações, o qual, historicamente, representa os interesses de grupos empresariais dominantes privados; além da participação da sociedade civil nas discussões acerca das políticas de comunicação, muito embora exista uma dificuldade para colocar em prática os direitos e garantias defendidos por esses atores, ao ponto de Venício Lima (2011) denominá-los de “não atores”: “Esses setores tomam posições públicas, articulam atividades, se manifestam, mas não são capazes de exercer influência significativa. Na verdade, não têm peso na correlação de forças que define as políticas públicas do setor” (LIMA, 2011, p. 33). Ou, em certa medida, conseguem inserir certos princípios democráticos na formulação de políticas, “que apenas embelezam uma lei”, referindo-se à legislação da TV a cabo (BOLAÑO, 2007).

A consulta pública que submeteu o relatório do grupo de trabalho sobre a alteração da Lei do SeAC, havia sido mecanismo instituído no início em 1991 pelo governo de Fernando Collor, no âmbito da Secretaria Nacional das Comunicações (SNC) – vinculada ao Ministério da Infraestrutura, após extinção do Ministério das Comunicações no início daquele governo. A SNC foi criada no contexto das discussões em torno da legislação que regulamentaria o sistema de televisão a cabo, com uma previsão inédita de participação social na discussão de uma política pública de comunicação no Brasil.

As figuras da audiência e consulta públicas consistem em um chamamento à sociedade para opinar sobre determinados itens em discussão nos órgãos regulatórios. Murilo Ramos (2000) entendeu a iniciativa como paradoxal, tendo em vista ter sido implementada em um governo que deu início às políticas neoliberais e de privatização⁹⁶ encampadas no Consenso de Washington, que renunciou antes do fim do mandato, frente às denúncias de corrupção. Bolaño e Brittos (2007), apesar de reconhecerem as limitações das consultas públicas, acreditam que esse mecanismo é um ponto positivo inserido na estrutura regulamentar brasileira. Segundo os autores, o ineditismo da prática teria sido uma tentativa do recém-presidente eleito diretamente pelo voto popular de legitimar suas ações, por meio da busca de uma relação direta com a sociedade, “ante a falência de sua

⁹⁶ Uma das primeiras medidas do governo eleito democraticamente pós-ditadura militar e pós-Constituição Federal de 1988 foi a edição de uma Medida Provisória (MP-151/1990), convertida em lei um mês depois (Lei 8.029/1990), dispondo sobre a dissolução, extinção e possibilidade de privatização de diversas entidades da Administração Pública Federal, dentre elas a Distribuidora de Filmes S/A (Embrafilme).

relação com o Legislativo, o que levou à sua queda” (BOLAÑO, BRITTOS, 2007, p. 36-37).

Sendo assim, a participação da sociedade civil nas discussões sobre a televisão a cabo no Brasil ocorreu na forma do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)⁹⁷, fruto da rearticulação da Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, constituída no início dos anos 1980, com grande envolvimento na transição política. As intervenções da FNDC no projeto de lei do cabo receberam o apoio de uma Frente Parlamentar pela Democratização da Comunicação, composta de 114 parlamentares, entre 1993 e 1994 (BRITTOS, 2001).

Brittos (2001) classifica essa etapa da constituição do mercado de televisão por assinatura no Brasil de fase de pulverização. Tendo início a partir da edição dos primeiros textos legais, em 1988 até 1992, com o surgimento das primeiras operadoras e programadoras, via satélite, a exemplo da Globosat, que inicialmente operava por meio da Brasilsat e depois passou a operar com a DTH; e por micro-ondas (Serviço de Distribuição Multiponto Multicanal – MMDS), do Grupo Abril, TVA. Antes desse período, houve uma fase de pré-mercado, sem estrutura econômica definida e com tentativas frustradas de regulação, sem passarem pelo Congresso Nacional⁹⁸.

Por seu turno, Ramos (2000) considera a entrada da televisão por assinatura no Brasil como a segunda onda de globalização da televisão brasileira, “fruto de uma lógica de globalização informativo-cultural, caracterizada por uma crescente interpenetração não apenas de conteúdos, mas principalmente de fortes interesses empresariais” (RAMOS, 2000, p. 138). A primeira onda havia sido constituída com formação do sistema nacional de telecomunicações, durante o governo militar, com reflexo na ascensão das Organizações Globo como líderes em todo o território nacional de televisão, grande beneficiária, segundo o autor, da rede de telecomunicações constituída naquele período.

De propriedade do empresário Roberto Marinho, com origem no jornal O Globo, do Rio de Janeiro, a emergente

⁹⁷ “O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação tinha na Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), na Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão (FITTERT), na Associação Nacional de Entidades de Artistas e Técnicos de Diversões (ANERT) e na Federação Brasileira de Teatro (FBT) as entidades nacionais que liderariam o processo de sua institucionalização” (RAMOS, 2000, p. 152).

⁹⁸ Os serviços de televisão por assinatura, que desde o surgimento nos anos 1960-70 eram explorados sem uma supervisão do Estado, têm uma regulamentação específica a partir do Decreto 95.744, de 23/02/1988, que regulamentava o Serviço Especial de Televisão por Assinatura.

Rede Globo já nasceria *global*, na medida em que receberia, no início dos anos 60, aporte financeiro, tecnológico, administrativo e de estratégia de programação, de um sócio internacional, o grupo norte-americano Time-Life. Sócio do qual teria que se desfazer algum tempo depois, diante da oposição no Congresso, onde houve uma rumorosa Comissão Parlamentar de Inquérito, e entre concorrentes, que questionavam a presença majoritária de capital estrangeiro em uma empresa de comunicação de massa, o que violaria as leis brasileiras. (RAMOS, 2000, p. 125)

Esse sistema nacional de telecomunicações, que teria contribuído para a formação do oligopólio da Globo, foi constituído a partir da aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei 4.117/62, num processo legislativo iniciado em um momento político conturbado, com a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961. Após aprovação nas duas casas legislativas, foi preciso grande articulação do empresariado, que àquela altura formaria a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) – liderada, à época, pelos veículos de Assis Chateaubriand e os Diários Associados⁹⁹–, para derrubar todos os 52 vetos do Presidente da República, João Goulart. A derrubada, inédita até então, de todos os vetos a uma lei, demonstrou a articulação do empresariado das comunicações para legitimar seus interesses e poderes em torno da regulação setorial. Dentre os temas vetados estavam a retirada de artigos e expressões considerados pelo Presidente contrários aos interesses nacionais; a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel); a forma de exploração dos serviços de telecomunicações; e os prazos de outorga dos serviços de rádio e televisão.

Antes da aprovação do Código, os regulamentos sobre os serviços eram diversos e descentralizados, resultando, nos anos 1960, na existência de mais de 1.200 empresas telefônicas municipais e estaduais (MARTINS, 2007). Após a aprovação do Código, criou-se o Contel, órgão responsável por assentar as bases do que seria um Sistema Nacional de Telecomunicações. O CBT também autorizava o Executivo a criar uma empresa nacional para explorar os troncos desse sistema nacional, dando origem, posteriormente, à Telebras.

⁹⁹ “Assis Chateaubriand foi dono nos anos 1950 e 1960 de boa parte do mercado brasileiro de comunicação, chegando, na sua fase áurea, a 36 emissoras de rádio, 34 jornais e 18 canais de televisão. Os canais de radiodifusão privados organizados em rede remontam a 1951, com a TV Tupi Difusora do grupo Diários Associados. Esse grupo entra em declínio depois de um golpe militar em 1964, quando a Rede Globo se torna o grupo de comunicação mais importante do país” (SANTOS; CAPPARELLI, 2005, p. 3).

Com a ditadura militar, em 1964, o setor de telecomunicações passa a ser prioridade do governo, considerado vital para a manutenção da unidade nacional e hegemonia militar (RAMOS, 2000, p. 170). Na sequência, “todas as discussões que se seguiram em matéria de políticas de comunicação se davam em gabinetes do Executivo e longe do debate público e do parlamento, de onde saíram decisões por decreto”, como o Ministério das Comunicações (1967), que substituiu o Contel. Em 1972, é criada a Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebras), quando passa a controlar as pequenas e médias empresas privadas de então, num processo de encampação e investimentos em infraestrutura de redes físicas e de micro-ondas. A Embratel, criada em 1965, passa a ser uma *holding* da Telebras, respondendo pelos serviços de longa distância.

O sistema Telebras, tal como ficou constituído à imagem e semelhança do modelo europeu, mas apresentando, em relação a este, novidades interessantes, como a autonomia gerencial, já nos anos 60, da empresa pública; a separação dos correios; e o sistema de autofinanciamento, que colocava uma parte significativa do capital nas mãos do público em geral, sendo esse sistema caracterizado, do ponto de vista da sua organização interna, por uma centralização e hierarquização extremas, de um lado, e pela centralidade do elemento técnico na tomada de decisões. A transmissão e a pesquisa e desenvolvimento ficavam nas mãos do sistema estatal, enquanto o conceito europeu de “campeão nacional” na produção de equipamentos é substituído pelo de um conjunto de empresas oligopolistas multinacionais, implantadas no país, privilegiadas nas compras do setor público em troca da internalização do progresso técnico. Completava o “tripé”, na perspectiva do modelo de desenvolvimento seguido pelo regime militar, um setor de empresas nacionais de menor porte, produtoras de aparelhos, partes e componentes (BOLAÑO, 2007, p. 4).

A aprovação da Constituição Federal de 1988 consolidou o sistema instituído pelos militares, a partir da qual foi dado início à transição do modelo fordista, de organização e regulação das telecomunicações de forma centralizada e verticalizada, para o chamado modelo pós-fordista (SANTOS, 2004), que aqui temos também chamado de neoliberalismo.

O período anterior à Constituição foi marcado por grande distribuição de concessões de rádio e televisão na gestão do Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, a políticos e empresários, como forma de barganha para garantir um mandato de cinco anos para o presidente José Sarney (BRITTOS, 1999, p. 17).

As disputas em torno da aprovação do Capítulo V da Constituição Federal de 1988, sobre a Comunicação foi conhecido como um dos mais conturbados da Assembleia Nacional Constituinte (LIMA, 2011). Do início das propostas que incluíam, dentre outras garantias, a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, que teria papel central na concessão das radiodifusoras e na fiscalização das programações; criação de Conselhos Editoriais e direito de resposta dos cidadãos. Todas as propostas foram rejeitadas no âmbito da subcomissão, resultando na aprovação de dispositivos prevendo a regulação da comunicação social, quanto à propriedade, ao conteúdo e à regionalização da programação – passíveis de regulamentação, tanto para melhor defini-los, quanto para fiscalizar a observância e a previsão de sanções em caso de descumprimento; além de repassar a outorga e renovação das concessões, permissões e autorizações do Executivo para o Congresso Nacional.

Por sua vez, com a revisão constitucional prevista para acontecer em 1993, entrou em debate o fim da exploração das telecomunicações por uma estatal. Todavia, com a agenda política tomada pela CPI, escândalos de corrupção, impeachment e renúncia do Presidente Collor, o debate foi esvaziado e o monopólio da Telebras se manteve como estava.

Em decorrência da entrada das Organizações Globo no mercado de televisão por assinatura¹⁰⁰, da Multicanal, além da TVA¹⁰¹, surge, ao final de 1993, a Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA) para defender os interesses dos empresários do setor nas disputas regulamentares.

De 1993 a 1994, segue a fase de ordenação da televisão por assinatura, com crescimento da presença estrangeira nas programadoras e separação da função de

¹⁰⁰ “Para se lançar nessas operações de TV a cabo, a Rede Globo, além de um empréstimo inicial do Banco Mundial, por meio do IFC (International Finance Corp), incluiu nessa operação a associação ou compra de operadoras menores, além de associar-se à News Corp., de Rupert Murdoch, e à Televisa mexicana, de Emilio Azcarraga, para exploração do DTH, com a marca Sky Latin America” (SANTOS, CAPPARELLI, 2005, p. 6).

¹⁰¹ “Já o Grupo Abril, que jamais havia recebido outorgas para a exploração de televisão até a década de 80, obteve, então, concessões para o Serviço de TVA, modalidade de televisão por assinatura em UHF, que utilizou para o lançamento da MTV brasileira. Nos anos 1990, a Abril optou por investir na tecnologia do MMDS, em associação com grupos regionais. Dificuldades financeiras para crescer no mercado de televisão por assinatura levaram essa empresa a se associar, em MMDS e cabo, na TVA, com a ABC Capital (depois comprada pela Disney Corp.), com o Chase Manhattan Bank, e os Grupos Hearst e Falcon Cable. Em São Paulo, a TVA tinha associações pontuais com a Canbras Communication Corporation, do Canadá. Mas, foi no DTH que a Abril ousou o seu maior lance, associando-se a um consórcio, o Galaxy Latin America, que inclui a Hughes Communications (da General Motors), o grupo Cisneros da Venezuela e o grupo mexicano MVS Multivision. Juntos, eles operam sob a marca da DirectTV” (*idem*, p. 6-7).

operadoras. Também é nesse momento que as empresas passam a adquirir operações de cabo e MMDS de terceiros, em “um mercado paralelo de venda de autorizações, alçando a Globo à liderança no fim de 1994, embora no início de 1993 não detivesse nenhuma autorização de cabo” (BRITTOS, 2001, p. 193). A partir de 1994, a Globosat se concentrou na programação de canais exclusivos, aprimorando conteúdo e criando produtos, ademais de firmar acordo com os principais estúdios de Hollywood, constituindo barreiras aos concorrentes. Por outro lado, a TVA também separa os negócios de programação dos de distribuição e fecha parcerias exclusivas com os canais estrangeiros HBO, Time Warner, Sony e Ole.

Após mais de três anos de discussão por entidades da sociedade civil, reunidos em torno do FNDC e da ABTA, além de envolver os Poderes Legislativo e Executivo, a Lei do Serviço de Televisão a Cabo, Lei 8.977 (BRASIL, 1995), foi sancionada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A Lei previu as disposições defendidas pela sociedade civil, como a participação do Conselho de Comunicação Social na regulação do setor, embora não efetivamente instituído naquele momento, o qual só foi instalado e se reuniu de 2002 a 2006, retomado em 2012, porém, com nomeação de empresários para vagas da sociedade civil, imprimindo “uma agenda de tentativa de redução das prerrogativas e do poder de atuação do Conselho” (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020); a definição de rede única – no sentido de possibilitar o uso de quaisquer tecnologias, como fibras óticas, cabos coaxiais e satélites – e rede pública de telecomunicações – podendo levar quaisquer sinais de telecomunicações, sem discriminação do acesso às redes de transportes; a previsão de canais de caráter público, do Legislativo, Judiciário, universidades e comunitário; e a obrigação de as operadoras carregarem um canal com 12 horas de programação nacional e independente, regulamentada por decreto (Decreto 2.206/1997)¹⁰².

Já no interesse do empresariado, considerado o agente que mais ganhou nas negociações, a lei permitia a exploração de até 49% do capital das operadoras de TV a

¹⁰² Segundo Brittos (2001), o Canal Brasil pertencente ao grupo Globo foi criado em 1998 para atendimento dessa exigência legal. “Obteve o certificado número um de inscrição na categoria canal com pelo menos 12 horas diárias de produção audiovisual independente brasileira, vencendo o processo de autenticação por cumprir a Lei do Cabo” (BRITTOS, 2001, p. 206).

No entanto, segundo Santos e Capparelli (2005), ao invés de estimular a indústria cinematográfica nacional, a exigência do decreto que regulamenta a Lei do Cabo acaba beneficiando as Organizações Globo. A Anatel somente se manifesta sobre o cumprimento dessa obrigatoriedade do canal de programação em agosto de 2003. Assim, o Canal Brasil torna-se, à época, de transmissão obrigatória em todas as operadoras (SANTOS, CAPPARELLI, 2005, p. 21).

cabo a estrangeiros; a exploração exclusivamente privada, sem restrições à concentração; a mudança de autorizações em concessões de TV a cabo sem prazo, em um momento tanto de defesa da privatização dos serviços, quanto de expansão transnacional. De acordo com Ramos (2000), a regulamentação da TV a cabo foi apenas um momento de um processo mais longo de re-regulamentação das comunicações brasileiras, preparando-as para as fusões, associações e parcerias empresariais seguintes.

Além disso, o processo sinalizava a primeira derrota da Telebras nas negociações do setor, anunciando seu desmembramento e venda de suas subsidiárias, pouco tempo depois (BOLAÑO, 2007). No entanto, as “derrotas” da empresa na disputa concorrencial haviam se iniciado antes, ainda nos anos 1980, com a mudança na articulação entre os interesses nacionais e regionais, e na chamada “privatização branca da estatal”, consistente “no loteamento, entre aliados políticos, das presidências e principais diretorias fosse da *holding* Telebras, fosse da Embratel e das subsidiárias estaduais”, acompanhada dos desinvestimentos (RAMOS, 2000, p. 189).

À aprovação da legislação do cabo, seguiu-se a fase da definição do mercado (1995-2001), com a Globo programando os principais canais pagos, consolidando a tecnologia de cabo como principal meio de distribuição dos sinais e no erguimento de barreiras à entrada, graças às vantagens obtidas com a liderança na radiodifusão aberta.

Isto permitiu a formação do principal arquivo audiovisual brasileiro e a solidificação de *know-how* para produção de novos programas, além de contribuir no delineamento de relações internacionais que foram necessárias para a formação de acordos e habilidade na negociação com parceiros e o próprio Estado (BRITTOS, 2001, p. 198)¹⁰³.

Formou-se, assim, um “oligopólio diferenciado” no mercado de televisão por assinatura, com Globosat/Net Brasil/Sky e TVA/DirecTV na liderança. Grande parte das pequenas operadoras, fora do oligopólio, reuniram-se na Neo TV. Trata-se de um consórcio de operadoras, agrupadas para a compra de programação em bloco, devido aos ganhos de escala, em resposta às medidas praticadas pela então operadora NET, que obrigava a afiliação à sua empresa e vínculo de franquia para permitir a venda de determinados canais.

¹⁰³ Esses mesmos fatores que contribuíram para a consolidação do Grupo Globo na liderança da televisão aberta e por assinatura, também contribuem, atualmente, para a empresa ocupar as primeiras posições do mercado de *streaming* no Brasil, com o serviço Globo Play. Porém, não com as mesmas vantagens dos serviços anteriores.

Nessa fase, chamada de multiplicidade da oferta, são formadas alianças com grupos internacionais na camada de distribuição, e estrutura-se o primeiro consórcio de exploração da tecnologia de televisão direta por satélite (DTH) no país, com a DirecTV em associação com a TVA, seguida da composição do consórcio da Sky¹⁰⁴, a qual tem início das operações no país em 1997. Mesmo ano em que a Globo adquire a Multicanal, passando a se chamar Globosat Canais. Ao mesmo tempo em que ocorre uma desterritorialização dos produtos audiovisuais, de modo que podem se adaptar ao público de diferentes países, há também reterritorialização, marcados pela valorização do local e do nacional (BRITTOS, 1999).

O predomínio da exploração por agentes privados conforma o regime baseado na “livre” concorrência e na distribuição baseada na renda média dos usuários, a qual se mostra incompatível com os custos da mensalidade, de modo que, em 2001, havia 3,6 milhões de assinantes de televisão no Brasil, com pouco incremento nos anos seguintes. No primeiro semestre de 2006, o setor passa a contar com 4,4 milhões de assinantes, equivalente a 8,5% dos domicílios. O número contrapunha as previsões do governo que estimava para 2005, cerca de 16,5 milhões de assinantes (BOLAÑO; BRITTOS, 2007), marca somente alcançada em dezembro de 2012, segundo informações da Anatel¹⁰⁵.

Em 2005, a participação das operadoras se dava da seguinte forma: NET Serviços na liderança com 39% de participação no mercado; seguida de Sky (21%), DirecTV (12%), TVA (8%) e Vivax (7%). As demais somavam 13%, com menos de 2% cada empresa. As duas empresas líderes tinham participação da Globo, a qual somava 60% do mercado (BOLAÑO; BRITTOS, 2007).

No fim de 2006, o setor de televisão por assinatura se estrutura na forma de um duopólio, com as alianças entre Globo-Embratel-Televisa e TVA-Telefônica, colocando Telefônica e Telmex na disputa pela hegemonia do setor de comunicações na América Latina (BOLAÑO; SANTOS, 2007). As alianças com estrangeiros, no entanto,

¹⁰⁴ Em dezembro de 2003, ocorre a fusão da DirecTV (Hughes Electronics) com a Sky (News Corporation). A aprovação da operação pelo Cade se dá em 2006, com condicionantes às empresas, que passaram a controlar 97% do mercado de TV por assinatura via satélite no Brasil. “Fusão entre Sky e DirecTV é aprovada”. O Tempo, publicado em 26 mai 2006. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/fusao-entre-sky-e-directv-e-aprovada-1.311228>. Acesso em 23 nov 2021.

¹⁰⁵ Evolução dos acessos de TV por assinatura. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/tv-por-assinatura>. Acesso em 29 nov 2021.

ocorriam nos limites previstos na Lei do Cabo, com venda das operações a cabo dos grupos até 49%.

Por sua vez, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), aprovada em 1997, abria o mercado de DTH e MMDS para empresas com 100% de capital estrangeiro – consideradas, por decreto, serviço de telecomunicações. Assim, a LGT colocava tanto o serviço prestado via satélite, como o serviço prestado via micro-ondas, como possíveis de serem abertos totalmente ao capital internacional. A partir daí, houve então uma discrepância em relação à Lei do Cabo, como visto acima. Essa disputa só seria superada em 2011, com a aprovação da Lei do SeAC, da qual falaremos mais adiante. Por ora, mostraremos o fim do monopólio das telecomunicações e a aprovação da LGT, Lei 9.472 (BRASIL, 1997).

5.2 A quebra do monopólio das telecomunicações e os paradoxos da radiodifusão: origem do descompasso

Na América Latina, as empresas públicas que detinham o monopólio das telecomunicações, até então, não davam sinais nem de conseguir suprir a demanda de expansão, nem de modernizar suas redes. Com isso, sob a ideologia de que a privatização traria consigo a modernização da tecnologia e a universalização dos serviços, assiste-se à adoção de estratégias políticas de reforma do Estado neoliberais nos países da região. Além disso, as reformas são associadas ao programa de estabilização financeira e são capitaneadas por órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passam a incentivar a privatização para conversão da dívida externa dos países em capital.

No Brasil, as privatizações surgem para fazer frente à demanda imposta pelo FMI (BRAZ, 2014) e por outras agências de fomento internacionais, sob o argumento de modernização dos setores, em termos tecnológicos e gerenciais, universalização dos serviços, maior liberdade econômica e redução do papel do Estado em setores-chave da economia. Assim, somada à crise da dívida pública, à adesão do governo brasileiro a um programa abrangente de privatização e à pressão externa de empresas estrangeiras para entrar no mercado, foi dada a largada ao movimento de privatização das telecomunicações no país.

A abertura comercial brasileira se acentua a partir de 1995, com Fernando Henrique Cardoso, com a privatização de serviços públicos como de energia, transportes

e telecomunicações. Mas o processo se iniciou com Fernando Collor, com a privatização do setor siderúrgico¹⁰⁶.

A privatização das telecomunicações no Brasil deu-se, inicialmente, com a aprovação da Emenda Constitucional 8/1995, a qual abriu espaço para o capital privado atuar no setor. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 2/1995) altera o artigo 21, inciso XI da Constituição, suprimindo a expressão “empresas sob controle acionário estatal”, flexibilizando a restrição de exploração dos serviços públicos de telecomunicações pela União, por empresas sob controle acionário estatal. A proposta também separa os serviços de telecomunicações, dos serviços de radiodifusão, não regulamentado pela Lei Geral de Telecomunicações, nem submetido ao controle e à fiscalização da agência reguladora do setor, a quem cabe administrar o espectro de frequências, inclusive as destinadas aos serviços de radiodifusão. Com isso, a regulação da radiodifusão pertence ao Ministério das Comunicações, segundo o que estabelece o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962¹⁰⁷.

Por hipótese, Murilo Ramos (2000) atribui esse paradoxo da “inovação técnico-jurídica” à tentativa, liderada pelo *lobby* da Abert, de escapar da jurisdição do novo órgão regulador, “em tese mais transparente” (RAMOS, 2000, 179), o que colocaria o setor “às margens da estrada do futuro”, em um momento marcado por fusões de todos os serviços e empresas multimídia.

Esse paradoxo dá origem a um descompasso legal e institucional que se prolonga no tempo, fenômeno denominado por Suzy dos Santos (2004), após os anos 2000, de convergência divergente, em que, de um lado, figuram as telecomunicações na forma de um oligopólio global com premissas neoliberais, do outro, encontra-se a radiodifusão, herdeira da tradição política brasileira “que combina características do fordismo nas comunicações ao tradicional coronelismo político” (SANTOS, 2004, p. 122). Segundo a autora, em função do histórico de adoção de políticas clientelistas, que atendem ao interesse do grupo dominante, ao setor de telecomunicações são voltados os serviços de transmissão de dados e de televisão por assinatura, além da agência

¹⁰⁶ Em 2020, assistiu-se à retomada da estratégia de abertura nacional, com o plano de privatização das comunicações, incluindo no governo de Jair Messias Bolsonaro, a previsão de venda de empresas como os Correios e a Telebras, recriada em 2010, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁰⁷ De acordo com o art. 6º, alínea “d” da Lei 4.117, de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, as telecomunicações se classificam, quanto ao fim a que se destinam, entre outras, em serviço de radiodifusão, destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão.

reguladora. “Por outro lado, a televisão aberta, analógica ou digital, persiste na esfera de influência e dependência do ‘patrão’” (SANTOS, 2004, p. 170), sob tutela do Ministério das Comunicações. Com isso, a ideia de convergir os setores de distribuição e conteúdo – que como visto no Capítulo 4, já era a tendência de países centrais – torna-se distante no Brasil, até então. Em grande medida, devido à supremacia do coronelismo eletrônico, fonte central de barreira do tipo político-institucional.

Na sequência da aprovação da Emenda Constitucional e da separação entre telecomunicações e radiodifusão, houve o leilão da telefonia celular, seguido da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei 9.784/1997), caracterizada pelos princípios da competição, da universalização dos serviços públicos, garantia de participação estrangeira e criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A Anatel cuida da regulação e fiscalização do mercado e do atendimento aos interesses do consumidor. No ano seguinte à LGT, em 29 de julho de 1998, foi realizado o leilão de privatização do Sistema Telebras, com a venda das *holdings* (Telemig, Telebrasil, Teleceará, Telerj, Telesp, Embratel, etc). Venda essa diferente da estratégia adotada pelos países europeus, os quais lançaram as empresas que antes formavam os monopólios públicos na concorrência internacional, após processo de privatização das estatais. A Telebras, estatal criada em 1972, como visto acima, que não foi privatizada, seria reativada em 2010 para implementação da política pública de banda larga, mas enfraquecida na disputa concorrencial, com problemas de gestão, pouco investimento e novamente inscrita na agenda de privatização do governo, que assumiu em 2018.

Após a privatização das telecomunicações, segundo Bolaño (2003), observou-se o paradoxo do crescimento do mercado consumidor, por um lado, com expansão dos serviços de telefonia móvel, e a redução do desenvolvimento de tecnologia própria, de outro, aumentando-se a importação de produtos, equipamentos e componentes no setor. Essa estratégia de privilegiar as importações em detrimento dos investimentos nacionais reitera-se com a definição do padrão de televisão digital, nos primeiros anos do século XXI e, mais recentemente, na disputa da tecnologia 5G.

No entanto, o Brasil também participa dos processos globais por meio da exportação de matéria-prima para essas tecnologias, com um setor minerário também privatizado, a partir de 1997. À época, os lucros da então Vale do Rio Doce, depois denominada simplesmente de Vale, aumentaram consideravelmente após a venda da

empresa, envolvida em dois graves acidentes ambientais, os quais suscitaram as contradições entre privatizar ou não um setor¹⁰⁸.

Já a situação de rompimento da unidade do CBT de 1962, ainda em vigor para a radiodifusão, “foi apresentada, à época, pelo governo, como transitória, e anunciava-se, ainda em 1998, uma Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa” (BOLAÑO, 2007, p. 3), cuja proposta nunca se transformou em lei. Essa legislação trataria tanto da radiodifusão, como dos serviços de televisão por assinatura (Cabo, DTH e MMDS), quanto da programação, da geração de conteúdos, do compartilhamento de infraestrutura e da proibição de monopólios e da propriedade cruzada de TV aberta e via cabo situada em uma mesma localidade. Outra proposta de atualização legislativa, chamada de Lei da Radiodifusão, não chegou a avançar no Poder Legislativo.

Com a abertura à participação do capital estrangeiro na distribuição e a crescente presença de conteúdos estrangeiros na televisão por assinatura, não obstante o grande número de canais da Globosat (BRITTOS, 2001, p. 248), cresceu a demanda pela produção de conteúdos nacionais de forma regionalizada e independente, da qual falaremos a seguir.

5.3 A defesa do conteúdo audiovisual nacional na dinâmica de internacionalização dos serviços

Nesse contexto de “convergência divergente” apontado acima, os radiodifusores encabeçados pelo Grupo Globo eram contrários à participação estrangeira, temendo perder sua hegemonia no mercado de televisão aberta. Porém, a crise dos anos 2000, mostrada no Capítulo 3; a necessidade de investirem para se atualizar frente à demanda de digitalização; os gastos na televisão por assinatura; e a exigência de maior oferta de conteúdo, deixaram as emissoras endividadas, revertendo a opinião favorável à abertura ao capital internacional, externalizado por meio do *lobby* da Abert no Congresso Nacional. Segundo Lobato (2004), a partir de 1995, as empresas se arriscaram em novos

¹⁰⁸ “Vale, ex-estatal, foi privatizada, mas não evitou tragédia; o que é melhor?”, UOL, ELIAS, Juliana, publicado em 2 fev 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/02/privatizacao-estatais-vale-brumadinho.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 24 nov 2021.

negócios, como TV por assinatura, telefonia e internet, os quais não corresponderam ao montante financiado em dólar¹⁰⁹.

A Emenda Constitucional 36 de 2002, altera o art. 222, da Constituição Federal de 1988, permitindo a detenção de capital estrangeiro por emissoras de rádio e televisão e empresas jornalísticas, até o limite de 30%¹¹⁰. No entanto, reservava-se a direção dessas emissoras a brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos, num esforço de proteger o conteúdo nacional.

Conteúdo esse cuja produção de filmes no Brasil havia sido prejudicada com a extinção de órgãos importantes do setor e a revogação da lei de incentivos fiscais, transformada na Lei Rouanet (Lei 8.313/1991), durante o governo Collor. Também nesse governo foi aprovada a Lei 8.401/1992, com muitos artigos vetados, mas que incluía o cinema na definição ampla de obra audiovisual.

No governo Itamar Franco (1992-1995), foi promulgada a Lei do Audiovisual, Lei 8.685/1993, com o estabelecimento de cotas de financiamento negociadas na bolsa e possibilidade de dedução do imposto de renda de projetos aprovados pelo Ministério da Cultura, podendo o investidor participar dos lucros da obra. Na prática, conforme observou Anita Simis (2018), mesmo que a produção ocorresse pelas vias da iniciativa privada, tanto a origem dos recursos ser fruto de isenção fiscal, quanto a participação de estatais no financiamento para isenção de imposto, colocava o contribuinte, com dinheiro público, como grande financiador¹¹¹.

Nos anos 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso e após a privatização da Telebras, houve o 3º Congresso do Cinema Brasileiro, em Porto Alegre, propondo-se a formulação de uma política pública para o setor que unisse cinema e televisão. O tema se desdobrou em um grupo de trabalho ligado à presidência da república, resultando na

¹⁰⁹ “Mídia nacional acumula dívida de R\$ 10 bilhões”. LOBATO, Elvira, publicado por Folha de S. Paulo, em 15 fev 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u80746.shtml>. Acesso em 10 dez 2021.

¹¹⁰ A discussão sobre o limite do capital estrangeiro, que para parte das emissoras, exceto Globo, deveria ser de 100%, levou à saída de várias emissoras da Abert e criação de outras associações, como a Associação Brasileira de Radiodifusão e Telecomunicações, liderada pela Record, e da Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) (BOLAÑO e BRITTOS, 2007). Porém, a Abert recompõe sua unidade nas discussões das políticas de comunicação do Brasil quando da definição do padrão de televisão digital pelo modelo japonês, em 2006 (BOLAÑO, 2007).

¹¹¹ A autora também aponta como, a partir dos anos 1990, especialmente com a extinção da Embrafilme, o cinema internacional, prioritariamente, o norte-americano, foi incorporado ao mercado, de modo que a própria definição de produção audiovisual independente passou a ser relativa não mais à autonomia dos agentes, mas à independência de empresas de comunicação. Questão essa que seria retomada na Lei do SeAC (SIMIS, 2018).

criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e do Conselho Superior do Cinema, pela Medida Provisória 2.228, de setembro de 2001 (BOLAÑO, 2007).

Nesta MP, foi estabelecida a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). Mas a parcela significativa da contribuição só foi possível com a aprovação da Lei do SeAC, que previa o pagamento para as modalidades: Título ou Capítulo destinados a serem veiculados no cinema, em casa, em qualquer suporte, na televisão aberta, na TV por assinatura e em outros mercados; Título de obra publicitária; Prestadores de serviço representados pelas empresas de telecomunicações. Em relação aos títulos veiculados nos chamados “outros mercados”, foi longa a discussão acerca dos vídeos sob demanda (VoD), que incluem os serviços de *streaming*. Sobre este tema da Condecine para VoD retomaremos no Capítulo 7.

Mas a ideia de reunir os setores de cinema com a televisão, formando o amplo setor de audiovisual, defendido por profissionais da área no Congresso de Porto Alegre, nos anos 2000, foi retomada somente em 2004, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), com a proposta apresentada pelo Ministério da Cultura, ocupada por Gilberto Gil, em que propunha a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). A ideia era regular e fiscalizar a produção e difusão de conteúdo audiovisual veiculada em quaisquer meios, com defesa da produção nacional. Entre idas e vindas do debate, o tema foi incorporado em torno da retomada da proposta de criação da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, para regulamentar os artigos da Constituição relacionados à programação e à propriedade das emissoras de rádio e televisão.

No final de 2006, entretanto, ante as pressões dos grupos tradicionais de radiodifusão; somada à oposição ao projeto pelas empresas de telecomunicações; as próprias divergências do meio cinematográfico; a falta de apoio por parte do governo; e devido a problemas na proposta, considerada muito abrangente, abordando diferentes elos da cadeia de audiovisual, levaram a proposta da Ancinav a ser arquivada, sem ser apresentada ao Congresso Nacional (FERNANDES, 2014).

Na mesma época, ante as denúncias de corrupção, o governo também recua na proposta de criação de um modelo próprio¹¹² de implantação da televisão digital,

¹¹² Em 1994, é criado um grupo de trabalho pela Sociedade de Engenharia de Televisão (SET) e pela

decidindo-se pela adoção do modelo japonês, defendido pela Abert e SET, que firma acordo com a NEC Brasil – produtora de equipamentos de telecomunicações do grupo Globo em parceria com a multinacional japonesa NEC Corporation, uma das empresas líderes do grupo de trabalho responsável por promover o padrão japonês (ISDB-T) no mundo¹¹³.

Apesar de não ter sido levado adiante, a proposta da criação da Ancinav, segundo Fernandes (2014), influenciou a criação de outros projetos legislativos relacionados ao cinema e à televisão, como o que resultou na edição da Lei do SeAC, que trataremos a seguir.

5.4 Lei do Serviço de Acesso Condicionado: da agenda à formulação

A tendência a unir empresas de infraestrutura e transportes (telecomunicações) com quem tradicionalmente produzia conteúdos (radiodifusoras) levou a disputas por manutenção de posições, por um lado, e pela conquista de novos mercados, de outro. No entanto, a tentativa de as Organizações Globo participarem do leilão da privatização da Telebras não se consolidou¹¹⁴, levando o grupo a demonstrar uma posição de proteção da soberania nacional em relação ao conteúdo. Além disso, como visto, a necessidade de pesados investimentos e a alta do dólar nos anos 2000, levaram a um endividamento das emissoras de televisão. Por sua vez, com grande capital das empresas de telecomunicações, estas entram no século XXI firmando parcerias, aquisições e fusões, cada vez mais voltadas à produção de conteúdo.

Para acirrar ainda mais as disputas, a Anatel aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), em 2001¹¹⁵, que consiste nos serviços de banda larga fixa. Neste regulamento, prevê-se a participação de capital estrangeiro na oferta dos

Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), para analisar os sistemas existentes (japonês, norte-americano e inglês), compará-los e sugerir o melhor a ser adotado pelo Brasil. indicar comparativamente qual o melhor e sugeri-lo para adoção no País. Em 2000, a comissão Abert-SET publica o resultado de sua pesquisa e indica o sistema japonês (SANTOS, CAPPARELLI, 2005, p. 14).

¹¹³ Em 2002, foi feita uma proposta de parceria entre os governos brasileiros e chineses para desenvolvimento de um padrão alternativo ao dos Estados Unidos, do Japão e da Europa. A proposta teve forte pressão e não chegou a prosperar. O acordo com o Japão é firmado em 2006 (BOLAÑO, BRITTOS, 2007).

¹¹⁴ O consórcio formado por Globo e outras empresas perdeu o leilão da Telebras, em 1998, após lance da Telefônica Espanhola para aquisição da Telesp (BRAZ, 2014).

¹¹⁵ Até então, os serviços de internet eram classificados como Serviços de Comunicação de Massa por Assinatura para Provimento de Serviços de Valor Adicionado, regulamentados pela Resolução da Anatel 190/1999.

serviços, exigindo-se da empresa “estar constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no país” (Art. 13, inciso I, Resolução-Anatel 272/2001). O regulamento também permite a oferta de sinais de vídeo e áudio sob demanda (Art. 67). Este artigo foi suspenso por medida liminar, após ação movida pela ABTA para que a Anatel não emitisse licenças de SCM até que ficasse clara a distinção desses serviços em relação ao que era prestado por radiodifusores e as modalidades de TV por assinatura (BARRETO, 2018). Mas na sequência, o artigo foi implementado.

Segundo Caribé (2015; 2016), a convergência para os setores tradicionais limitou-se à sinergia entre produção e programação, porém, com o temor de perder a disputa no cenário de multiplicidade de ofertas para empresas estrangeiras e de telecomunicações, que já somavam a experiência de produção de conteúdos, a exemplo da Telmex, do mexicano Carlos Slim, a qual comprou 49% das ações da Globo na Net Serviços, em 2004, como visto acima.

Em 2006, o Cade aprova a fusão entre DirecTV e Sky, levando à diminuição da participação do grupo Globo à 28%. Em 2007, foi a vez da Telefónica adquirir 49% da TVA. O problema da exclusividade da programação enfrentado por Abril e Globo, nos anos 1990, foi visto como solucionado com a fusão entre Sky e DirecTV, demonstrando o interesse da Globo de protagonizar o fortalecimento da identidade na programação da TV paga (CARIBÉ, 2015).

Porém, àquela altura, as empresas de telecomunicações ainda tinham restrições para expansão dos seus negócios no Brasil, tendo em vista os limites à participação do capital estrangeiro da Lei da TV a Cabo. Com isso, a partir da demanda das operadoras de telefonia e televisão por assinatura, reunidas na ABTA, as empresas (Oi, GVT, Telefónica, Claro, Embratel e Net Serviços) deram início, em fevereiro de 2007, à tramitação do Projeto de Lei 29/2007 – chamado Nova Lei da TV por Assinatura – apresentado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), pelo deputado federal Paulo Bornhausen (PFL/DEM-SC).

Novamente, as disputas em matéria de políticas de comunicação no Brasil, entre os setores neoliberais – representantes dos empresários de telecomunicações, empresários de comunicação e partidos de direita; o setor progressista – formado por representantes da sociedade civil e partidos de esquerda; e os chamados conservadores, representando os interesses de radiodifusores e do Ministério das Comunicações (BOLAÑO, 2007), voltam a encampar as discussões de um projeto de regulamentação do

setor. Nesse sentido, nas discussões no âmbito da Câmara dos Deputados, cada grupo se mostrava descontente e contente com o projeto, ou seja, para cada ponto de queixa, havia também alguma vantagem. Naquela época, a TV por assinatura chegava a 5% da população, de forma que a não extensão das regras ali sinalizadas à televisão aberta, deixava novamente a radiodifusão do lado de fora das atualizações legislativas, o que era vista como um problema do projeto, segundo representantes da academia que participaram dos debates (POSSEBON, 2008¹¹⁶).

No que diz respeito aos interesses da ala neoliberal, o projeto previa a revogação dos dispositivos da Lei do Cabo (BRASIL, 1995) quanto às restrições ao capital estrangeiro em concessionárias de telecomunicações. Ademais, as empresas de telefonia pressionavam para oferta do pacote *triple play* (telefone, internet banda larga e televisão por assinatura).

No início da tramitação do projeto de lei, as empresas de telecomunicações tiveram que negociar as contrapartidas dessa exigência com a Globo, firmando o acordo que ficou conhecido como “Tratado de Tordesilhas” (CARIBÉ, 2016; BARRETO, 2018), o qual marcou a regulação de limites à concentração da cadeia produtiva e restrição à integração vertical, “cerne de conflitos e consensos entre grandes grupos empresariais nacionais e internacionais (CARIBÉ, 2016, p. 95). Nele, ficou definido que as empresas de telecomunicações não poderiam ser controladas em mais do que 50% do capital por empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras de conteúdo. Também não poderiam contratar artistas, nem adquirir direitos de obras audiovisuais e de grandes eventos esportivos para veiculação na televisão por assinatura. As radiodifusoras, em contrapartida, não poderiam ser controladas ou detidas acima de 30% por empresas de telecomunicações, vedando as teles de explorar diretamente a radiodifusão. Acordo esse que foi consolidado nos artigos 5º, 6º e respectivos parágrafos da Lei do Serviço de Acesso Condicionado.

Já da parte da ala progressista, com a intermediação do primeiro relator do PL 29, deputado Jorge Bittar (PT-RJ), inserem-se demandas de aumento de recursos para fomento à produção e cotas na programação e no empacotamento da TV por assinatura.

¹¹⁶ “PL 29: apoio das teles e produtores e críticas da TV paga”. POSSEBON, Samuel, Teletime, em 23 abr 2008. Disponível em: <https://teletime.com.br/23/04/2008/pl-29-apoio-das-teles-e-produtores-e-criticas-da-tv-paga/>. Acesso em 28 nov 2021.

A primeira medida instituía o Condecine-teles, o qual passou a compor a maior parte dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), com reserva de 30% da verba para regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – estímulo à regionalização da produção; e destinação de 10% das obras estimuladas por essa via deveriam ser exibidas primeiro em canais comunitários, universitários e programadoras brasileiras independentes de TV por assinatura. Durante as negociações, especialmente na tramitação no Senado Federal, as ações destinadas às cotas delimitaram-se, no chamado espaço qualificado, ocupando certo horário da grade de programação de determinados canais, que posteriormente foi objeto de regulamentação pela Ancine.

Depois da tentativa frustrada de reunir as atribuições envolvendo o audiovisual em uma só agência, a Lei do SeAC também separou as atribuições das atividades de produção, programação e empacotamento no âmbito da Ancine, das atividades de distribuição, a cargo da Anatel. No entanto, apesar de não deliberar sobre a regulação da radiodifusão aberta e não condicionada a pagamento, especialmente no que se refere ao estabelecimento de cotas de conteúdos específicos, a fragmentação da legislação foi considerada oportuna do ponto de vista político (HAJE; LEAL; PAULINO, 2008). Apesar de não constar da regulamentação, os canais de televisão abertos possuem as maiores audiências dos serviços de televisão por assinatura (CARIBÉ, 2015), de modo que a TV aberta está presente no ambiente pago. Essa presença firma-se, ainda mais, a partir da possibilidade de assistir canais de TV por assinatura em dispositivos móveis e após a possibilidade de oferta de canais de programação lineares pela internet para assinantes desses serviços.

Em meio à tramitação do projeto de lei, em 2009, ocorreram as etapas municipais, estaduais e nacional da primeira, e única, Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Considerado um marco nas políticas de comunicação no Brasil, reunindo Executivo, Legislativo, empresários e sociedade civil, apesar da não participação da Abert, e da escassa cobertura de veículos de imprensa, a Confecom resultou na aprovação de 600 propostas que poderiam ser transformadas em normas e políticas públicas.

No entanto, muitas das propostas não avançaram nos anos seguintes, apesar de ainda serem pertinentes, a exemplo da sugestão encampada pelo Laboratório de Políticas de Comunicação (LapCom) da Universidade de Brasília, de que houvesse uma compreensão mais convergente entre as práticas de radiodifusão e telecomunicações,

incluindo, atualmente, os serviços de *streaming* de audiovisual, com a edição de um novo modelo institucional e um novo marco regulatório convergente para as comunicações, “resultante da convergência de plataformas, redes e serviços” (RAMOS; PAULINO; HAJE, 2020).

Em 2010, a Anatel cancela a exigência de licitação para venda de licenças de TV a cabo, e retira dos contratos de concessão o impedimento de as operadoras oferecerem telefonia fixa na área de prestação, abrindo o mercado para exploração de outros serviços (BARRETO, 2018). No final do mesmo ano, o projeto é aprovado na Câmara, seguindo para o Senado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 116/2010.

Em oposição às cotas e à previsão de fiscalização da Ancine, programadoras estrangeiras – Fox, Discovery, HBO e Viacom – se desfiliam da ABTA e ingressam na Associação Brasileira de Programadoras de TV por Assinatura (ABPTA). As programadoras Turner e ESPN, no entanto, permaneceram na ABTA¹¹⁷.

Promulgada em setembro de 2011, com alguns artigos previstos para vigor a partir de 2012, como o relativo a cotas de programação, a Lei do SeAC, apesar de inovadora em alguns aspectos, já se mostrava desalinhada à tendência de outros países, como Estados Unidos, os quais já haviam permitido a propriedade cruzada e a integração vertical, desde 1996, como visto no Capítulo 4, porém, para um setor que, na prática, já era concentrado, a medida foi vista como positiva por atores progressistas.

Além disso, a legislação não entrava na regulamentação de conteúdo para a televisão aberta, tampouco fazia menção à essa oferta por meio da internet, ponto considerado frágil da Lei e que torna o modelo do serviço de acesso condicionado ultrapassado, conforme entrevista do jornalista Samuel Possebon, constante da dissertação de Pedro Caribé, transcrita abaixo:

Uma das falhas é ser uma lei olhando para o retrovisor, criada para resolver problemas de capital estrangeiro, distribuição de conteúdo... Mas, não preparou o ambiente brasileiro para disputar com a internet. Foi feita como se fosse ambiente analógico. Em 2010, já estava claro que teria conteúdo *over-the-top* e o *YouTube*. Faltou reflexão para pensar o papel a ser cumprido nos próximos dez anos. Hoje, ela só vale para uma plataforma ultrapassada.

¹¹⁷ “Quatro programadoras internacionais deixam a ABTA”. Tela Viva, em 3 jan 2011. Disponível em: <https://telaviva.com.br/03/01/2011/quatro-programadoras-internacionais-deixam-a-abta/>. Acesso em 28 nov 2021.

(POSSEBON, 2014, informação oral *in* CARIBÉ, 2015, p. 147).

Segundo Barreto (2018), o projeto de lei deixou aberta a possibilidade de incluir ou não o vídeo sob demanda e outros serviços de acesso condicionado, a depender da interpretação legal. Outro motivo para não incluir a internet no projeto, “era a dificuldade de transpor as regras sobre a Condecine para o digital” (BARRETO, 2018, p. 102). A autora considera que esses elementos fizeram com que a Lei do SeAC estabelecesse entraves ao processo de convergência entre o audiovisual e as telecomunicações, pois conservou espaços ocupados e vetou a propriedade cruzada, o que não impediu que esses movimentos se concretizassem.

A Lei do SeAC revogava grande parte da Lei do Cabo e reunia a regulamentação de todas as tecnologias, criando o Serviço de Acesso Condicionado. O conceito do Serviço tentava conciliar as demandas da TV por assinatura, com a emergência das transmissões por internet, de modo a construir um “serviço com alguma capacidade de ser ‘à prova de futuro’” (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020), conforme art. 2º, inciso XXIII da Lei 12.485/2011:

Serviço de Acesso Condicionado: serviço de telecomunicações de interesse coletivo prestado no regime privado, cuja recepção é condicionada à contratação remunerada por assinantes e destinado à distribuição de conteúdos audiovisuais na forma de pacotes, de canais nas modalidades avulsa de programação e avulsa de conteúdo programado e de canais de distribuição obrigatória, por meio de tecnologias, processos, meios eletrônicos e protocolos de comunicação quaisquer (BRASIL, 2011).

Como se vê, o serviço contemplaria todas as tecnologias (cabo, satélite e micro-ondas), seja no formato de pacotes, de canais avulsos (Pay Per View – PPV) ou de conteúdos avulsos (Video on Demand – VOD), independente da forma de distribuição.

Na etapa de implementação da política pública, a legislação enfrentou disputas no Poder Judiciário, com ações voltadas a declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei e a tentativa de suspensão da cobrança da Condecine pelas empresas de telecomunicações. Além disso, a legislação passou por disputas acerca da interpretação de seus dispositivos, além de decisões regulamentares nos órgãos de defesa da concorrência e setoriais, Cade, Anatel e Ancine.

Por sua vez, a Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência foi aprovada também em 2011 – Lei 12.529/2011. Congrega os órgãos do Cade, autarquia

federal vinculada ao Ministério da Justiça e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Fazenda.

Nos últimos anos, outros instrumentos normativos são considerados importantes na condução das políticas de comunicação no Brasil, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011, o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), a Medida Provisória 744/2016, convertida na Lei 13.417/2017, que alterou a estrutura da Empresa Brasil de Comunicação, criada pela Lei 11.652/2008, Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) e mudanças no marco legal das telecomunicações (Lei 13.879/2019).

Neste capítulo, analisamos as disputas em matéria de formulação de políticas de comunicação no Brasil, especialmente a partir dos anos 1980-1990, “cujas forças conservadoras acumulam diversas vitórias em função de seus interesses específicos, inclusive, muitas vezes contrariando forças liberais” (HAJE; LEAL; PAULINO, 2008, p. 15), criando um modo de regulação à brasileira, distinto do que é observado em outros países.

No entanto, com a chegada de empresas hegemônicas que atuam na internet, como Netflix e com a concorrência dos serviços de *streaming*, somada à entrada de um governo de perfil ultra-liberal, aliado a grupos ligados à Igreja Neopentecostal, que cresceu sua influência na programação da televisão aberta nos últimos anos (LIMA, 2011), as derrotas recentes de certos interesses das Organizações Globo¹¹⁸ na definição de políticas de comunicações, sejam no Executivo, no Judiciário ou no Legislativo, mostram o enfraquecimento e a redução do poder dos radiodifusores, representantes do grupo líder, nas discussões atuais.

Nos capítulos seguintes, serão mostrados exemplos de como a diminuição da relevância do mercado audiovisual de televisão aberta, frente a atores que buscam a hegemonia na área da internet, reflete-se nas disputas regulatórias. No entanto, essas mudanças não implicam no fim dos paradoxos e descompassos legais e institucionais na regulação das comunicações no país que, em certa medida, aprofundam-se.

¹¹⁸ “O Grupo Globo foi eleito como adversário da gestão Bolsonaro, seja nas declarações, na redução do repasse de verbas oficiais ou no repasse de informações. O mesmo ocorreu com alguns grupos impressos, como, por exemplo, a Folha de S. Paulo” (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020, p. 48).

6. A FUSÃO DA AT&T E WARNERMEDIA: DO PARADOXO DA RADIODIFUSÃO AO PARADOXO DIGITAL

Após percorrermos os elementos teóricos ligados à concorrência no audiovisual, à luz da EPC, e passarmos pelas mudanças históricas nas comunicações, chegamos à abordagem empírica da tese. Nela mostraremos, por meio de estudo de caso (YIN, 2015), de que forma os agentes institucionais, públicos e privados, atuaram em análises recentes envolvendo dúvidas, impasses legais e casos concretos. Para isso, neste capítulo, apresentaremos os processos de aprovação da fusão entre a AT&T e a WarnerMedia realizados pelo Cade, Anatel e Ancine.

Durante a tramitação desses processos, observamos que os agentes que participaram da análise da fusão trouxeram diversos elementos relativos às etapas de formulação e implementação (SARAVIA; FERRAREZI, 2006; SUBIRATS, 2008) da Lei do Serviço de Acesso Condicionado. São exemplos, a apresentação das diversas modificações aos projetos de lei em tramitação, até chegar ao texto aprovado nas comissões do Congresso Nacional, de modo a tentar demonstrar a intenção do legislador na colocação de determinadas expressões legais; as ações movidas no Poder Judiciário questionando a validade de artigos da Lei, incluindo os artigos 5º e 6º, que foram objeto de questionamento também na fusão; dados relativos ao mercado de televisão por assinatura nos últimos anos, especialmente quanto à programação, ao acesso aos serviços pela população e à configuração do mercado concorrencial, de modo a tentar esclarecer o impacto que a junção das empresas poderia causar no cenário atual. Neste sentido, optamos por inserir neste capítulo, dentro da análise da fusão, as informações sobre a implementação da Lei do SeAC, ou Lei da TV por assinatura.

Além disso, a decisão dos órgãos reguladores expôs as disputas colocadas, atualmente, acerca da regulação de serviços de audiovisual ofertados pela internet, que abarca os interesses de empresários tradicionais de radiodifusão, de telecomunicações, produtores de conteúdos e empresas de OTT, além do interesse público. Assim, como consequência dos encaminhamentos do Cade, Anatel e Ancine, foram colocadas na agenda do governo as mudanças setoriais, que implicam na reformulação da legislação em vigor, cujos desdobramentos serão vistos no Capítulo 7.

Ademais, a partir de uma visão crítica da atuação dos órgãos brasileiros sobre a fusão, analisaremos em que medida a decisão enfraqueceu ainda mais a legislação

vigente, incluindo um dos pontos-chave da norma: o “Tratado de Tordesilhas”, porém, somente para empresas com sede fora do Brasil, o que suscita contradições e assimetrias regulatórias.

As perguntas a seguir ajudaram na elaboração deste capítulo:

- a) Como se deu a aprovação da fusão da AT&T e WarnerMedia nos Estados Unidos?
- b) Como foram as decisões do Cade, Anatel e Ancine?
- c) As decisões dos órgãos ocorreram de forma complementar e convergente?
- d) Quais principais impasses entre os órgãos?
- e) Quais atores participaram, direta e indiretamente, dos processos?
- f) Houve participação da sociedade civil não empresarial nos processos?
- g) A decisão final acerca da fusão refletiu a lógica das políticas de comunicação no Brasil, vista historicamente no Capítulo 5?
- h) De que forma os conceitos vistos no Capítulo 2 podem ser utilizados nas análises em questão, como por exemplo, o de barreiras à entrada e a concorrência da Indústria Cultural com empresas de internet, as quais erguem as barreiras à entrada digitais?
- i) A análise da concorrência considerou as funções das empresas de natureza simbólica, política e econômica?
- j) De que maneira a fusão expõe o descompasso legal-institucional-regulatório das políticas de comunicação no Brasil?

6.1 O primeiro processo na Anatel: divergências, consensos e liminar

Após tomar conhecimento em veículos de imprensa de que a AT&T Inc. havia adquirido a Time Warner Inc., em outubro de 2016, a Anatel abriu um processo (SEI-Anatel 53500.026491/2016-10¹¹⁹) para verificar se a fusão modificaria a estrutura societária da Sky, operadora de televisão por assinatura fiscalizada pela agência reguladora. Isso porque, segundo o regulamento da Anatel, quando há transferência de controle das ações de um grupo de telecomunicações, o acordo deve passar por uma avaliação prévia da agência.

¹¹⁹ Disponível em: encurtador.com.br/gpwLY. Acesso em 15 mar. 2022.

Na mesma data, a Anatel alertava a Sky (Ofício Anatel 506/2016) de que eventuais direitos políticos, como direitos de voto e veto nas deliberações da empresa, não poderiam ser exercidos, até a anuência prévia da agência, caso a situação requeresse. Além disso, a Anatel alertava a Sky de que, após a movimentação societária, caso houvesse distribuição de conteúdo em condições diversas das praticadas, até então, pelo Grupo Time Warner, deveria ser integralmente observado o disposto na Lei 12.485/2011, que aqui denominaremos também de Lei do SeAC ou Lei da TV por assinatura.

A Sky respondeu à Anatel que não havia sido informada se a fusão das empresas, nos Estados Unidos, iria alterar o controle acionário da operadora de TV por assinatura via satélite, no Brasil.

Segundo constavam das informações da Anatel sobre outorgas pertencentes ao Grupo Sky, no Brasil, havia até aquele momento, 12 empresas ligadas ao grupo inscritas, ora para prestação de serviço de televisão por assinatura, ora para internet banda larga fixa, também chamado de Serviço de Comunicação Multimídia (SCM), além de algumas autorizações para prestação do chamado Serviço de Limitado Privado (SLP). Tanto antes, como depois da fusão da AT&T com a Time Warner, o controle da Sky Brasil continuou o mesmo. Na época, segundo informações enviadas à Anatel, o grupo pertencia 93% à empresa GLA Brasil Ltda, ligada ao grupo DirecTV Latin America Holdings, braço da DirecTV Group, pertencente 100% à AT&T. Os 7% restantes das ações pertenciam à Globo Comunicações e Participações S.A.

Em 3 de abril de 2017, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) informou a Anatel de que estava em tramitação, naquela autarquia, Ato de Concentração sobre a fusão, desde 24/3/2017. Por isso, o Cade solicitava informações sobre a operação pela Anatel, principalmente no que se referia ao artigo 5º da Lei do SeAC, tendo em vista que o Cade só estaria analisando a operações à luz da Lei 12.529/2011 – que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência –, pois considerava que o artigo 5º da Lei do SeAC tratava de aspectos regulatórios, que não seriam de competência do Cade.

Transcreveremos abaixo o disposto nos artigos 5º e 6º da Lei do SeAC, os quais foram objeto de questionamento a partir da fusão da AT&T com a Time Warner, tendo em vista se tratar de empresa de telecomunicações, responsável pela distribuição e empresa de programação e produção de conteúdos.

Art. 5º O controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) do capital total e votante de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e por produtoras e programadoras com sede no Brasil, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 1º O controle ou a titularidade de participação superior a 30% (trinta por cento) do capital total e votante de concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e de produtoras e programadoras com sede no Brasil não poderá ser detido, direta, indiretamente ou por meio de empresa sob controle comum, por prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, ficando vedado a estas explorar diretamente aqueles serviços.

§ 2º É facultado às concessionárias e permissionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens e a produtoras e programadoras com sede no Brasil, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, prestar serviços de telecomunicações exclusivamente para concessionárias e permissionárias dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens ou transportar conteúdo audiovisual das produtoras ou programadoras com sede no Brasil para entrega às distribuidoras, desde que no âmbito da própria rede.

§ 3º É facultado às empresas prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, diretamente ou por meio de empresa sobre a qual detenham controle direto, indireto ou sob controle comum, controlar produtoras e programadoras com sede no Brasil que exerçam atividades exclusivamente destinadas à comercialização de produtos e serviços para o mercado internacional.

Art. 6º As prestadoras de serviços de telecomunicações de interesse coletivo, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas, não poderão, com a finalidade de produzir conteúdo audiovisual para sua veiculação no serviço de acesso condicionado ou no serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens:

- I - adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional; e
- II - contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais.

Parágrafo único. As restrições de que trata este artigo não se aplicam quando a aquisição ou a contratação se destinar

exclusivamente à produção de peças publicitárias (BRASIL, 2011).

Os artigos são conhecidos como “Tratado de Tordesilhas” e foram inseridos na norma para impedir que empresas de telecomunicações dominassem os serviços de radiodifusão, bem como as atividades de produção e programação na televisão por assinatura, bem como que adquirissem direitos de transmissão de eventos esportivos ou obras artísticas para veiculação na televisão fechada ou aberta.

A dúvida levantada pelas agências reguladoras brasileiras pesou sobre a expressão “com sede no Brasil”, abrindo-se margem para interpretação que constituísse exceção a essa participação de empresas de telecomunicações em atividades ligadas ao conteúdo na cadeia de valor da TV por assinatura, ou mesmo na radiodifusão.

Mais adiante, o parágrafo único do artigo 9º da Lei estabelece que a competência para regular e fiscalizar as atividades de empacotamento, produção e programação compete à Agência Nacional do Cinema (Ancine). Já o parágrafo único, do artigo 29, dispõe que a atividade de distribuição será regulada e fiscalizada pela Anatel, conforme o disposto na Lei Geral de Telecomunicações (LGT, Lei 9.472/1997).

Como visto no Capítulo 5, a LGT abriu caminhos para que essas atividades pudessem ser realizadas por empresas 100% estrangeiras. Isso deu a elas a possibilidade de possuírem grandes recursos que poderiam levantar barreiras à entrada a produtoras de conteúdo, fossem as emissoras de radiodifusão, fossem as produtoras, cujo material em conjunto, disposto dentro de uma grade horária pré-estabelecida, constitui os canais de programação da televisão. Por isso a existência desse “Tratado”, limitando a integração vertical das atividades de distribuição, produção e programação, bem como a propriedade cruzada entre telecomunicações e radiodifusão.

Na primeira manifestação da área técnica da Anatel, por meio do Informe 15/2017/SEI/CPOE/SCP, de 19/4/2017, a unidade trouxe informações sobre o processo em tramitação no Cade, que consistia na aquisição da Time Warner pela AT&T, cujo contrato de plano de fusão, de 22/10/2016, previa a aquisição de ações no valor de US\$ 85,4 bilhões, não incluídas dívidas líquidas da Time Warner, abrangendo todas as atividades desenvolvidas pela empresa.

De acordo com o informado pelas empresas ao Cade, a operação esperava unir o conteúdo midiático da Time Warner com as plataformas de distribuição da AT&T, de telefonia fixa, televisão, telefonia móvel e banda larga nos Estados Unidos. O objetivo da

operação era acelerar a capacidade da AT&T de desenvolver e distribuir a chamada “próxima geração de serviços de vídeo para consumidores nos EUA por meio de múltiplas plataformas” (ANATEL, 2017). Segundo as empresas, “a combinação melhoraria a habilidade da AT&T de desenvolver novos produtos e serviços, de maneira mais rápida às mudanças do mercado”, do que se tivessem que fazer por meio de renegociações periódicas dos contratos de filiação da Time Warner. Com isso, esperava-se uma sinergia de custo de US\$ 1 bilhão anual, nos três anos seguintes ao negócio, decorrentes de expectativas de economizarem com propaganda, compras de direitos de propriedade e outras despesas.

Em relação ao mercado brasileiro, a operação resultaria em duas ações. Primeiramente implicaria em uma integração vertical das atividades de produção e programação de canais de TV por assinatura do Grupo Time Warner e os serviços de distribuição de TV por assinatura via satélite prestados pelo Grupo Sky. Além disso, contemplava uma plataforma de distribuição de um único produto que concorria com plataformas de distribuição tradicional, a exemplo dos serviços ofertados via cabo, bem como os chamados “distribuidores alternativos de conteúdo”, fornecedores de serviços OTT.

Segundo as empresas, dada a “intensa concorrência” no mercado de programação e de TV por assinatura, bem como a crescente pressão competitiva dos serviços oferecidos via internet, a fusão “não resultaria em nenhuma preocupação concorrencial e deveria ser aprovada pelo Cade, sem restrições” (ANATEL, 2017).

Porém, diferente da visão das empresas, o mercado de programação, assim como o de distribuição de TV por assinatura não eram intensamente concorrenciais, o que demandava a análise das agências reguladoras e do Cade, sobre os riscos que a fusão traria no sentido de agravar a concentração do mercado atual.

A AT&T seria controladora indireta da Sky no Brasil. Ao passo que a Time Warner tinha atividades divididas entre os grupos Turner, HBO e Warner Bros, cujos negócios eram conduzidos, no Brasil, por diversas subsidiárias, localizadas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

Ainda de acordo com o documento, as atividades da Time Warner que resultam em relação vertical com a AT&T eram de licenciamento de canais de programação e licenciamento de conteúdo para plataformas avulsas. No primeiro caso, o

licenciamento dos canais da Time Warner no Brasil era feito diretamente pelo Grupo Time Warner, sediado em Nova York, nos Estados Unidos.

Na análise regulatória da Anatel, verificou-se que a fusão não alteraria o controle acionário da Sky no Brasil, nem resultaria em mudança das outorgas. Por isso, não haveria necessidade de a agência dar anuência prévia à fusão, a qual deveria ser analisada pelo Cade.

Restava à Anatel analisar se a operação afrontava o artigo 5º da Lei do SeAC, conforme visto acima. Neste momento, a área técnica da Anatel afirmou que a operação não feriria a Lei do SeAC, uma vez que a Sky estaria sob controle indireto da AT&T, a qual deteria o controle do Grupo Time Warner, produtor e programador de conteúdo, com sede em Nova Iorque (EUA), e atuaria por meio de seis empresas subsidiárias no Brasil.

Em relação às atividades de produção, programação e empacotamento de conteúdo audiovisual, caberia à Agência Nacional do Cinema (Ancine) realizar a análise do impacto da fusão no seu mercado regulado. Essa separação das atribuições das agências na análise de mudanças nas estruturas das empresas já havia ocorrido no processo de transferência da então empresa Net, com participação do Grupo Globo, para a Embratel, entre 2011 e 2012, bem como em processo sobre a participação da Globo no Grupo Sky, justamente para se adequar ao disposto no artigo 5º da Lei do SeAC.

No mesmo Informe 15/2017, a área técnica complementa as informações, dizendo que a proibição de integração vertical entre empresas de telecomunicações e radiodifusoras, produtoras e programadoras, seria restrito a empresas com sede no Brasil, não se aplicando a empresas sediadas no exterior que aqui atuassem.

A Anatel já havia realizado uma Nota Técnica em conjunto com a Ancine, em 2016, analisando aspectos econômicos e comerciais dos serviços de televisão por assinatura. Naquele momento, o mercado possuía 19,574 milhões de assinantes, sendo 10,17 milhões de acessos (52%) do grupo Telmex (Claro/Embratel/Net), 5,64 milhões (28,8%) do grupo Sky/DirecTV; 6,7% da Oi, 4,5% da Vivendi (GVT), 3,9% da Telefônica e outras operadoras somando 4% ou 804 mil acessos.

Em relação aos 5.576 municípios brasileiros, a grande maioria tinha oferta do serviço de televisão por assinatura por mais de uma empresa, sendo que 2.305 tinham três ofertantes e 2.487 tinham quatro empresas diferentes. Segundo a Anatel, com base nesses dados, entendia-se que o mercado seria competitivo nacionalmente e com um nível de concentração “moderada” na maioria dos municípios. Comparando-se com dados de

antes da Lei do SeAC, de janeiro de 2012, haveria uma tendência de desconcentração do mercado, segundo o índice utilizado pela agência.

Uma vez que a Sky detinha quase 30% do mercado (28,8%), não seria esperado, segundo a área técnica da Anatel, que a operadora discriminasse as demais prestadoras quanto ao conteúdo produzido pela Time Warner. Se assim o fizesse, deveria ser por tempo suficiente para eliminar os concorrentes, prática que seria “quase impossível”, diante do poder econômico desses grupos, de acordo com a área técnica da Anatel. Para que essa suposta barreira fosse lucrativa, os assinantes das outras empresas teriam que migrar para a Sky, “o que também seria difícil de se concretizar, diante da pressão exercida por empresas OTT, que cobrariam preços mais baixos, além dos efeitos de escala e escopo existentes no setor de telecomunicações” (ANATEL, 2017).

Em relação às barreiras à entrada e demais questões envolvendo programação, empacotamento e distribuição de conteúdo, a Superintendência de Competição da Anatel disse que já havia sido analisado na Nota Técnica conjunta da Anatel e Ancine, a qual serviria para responder aos questionamentos endereçados pelo Cade, sobre os possíveis efeitos da fusão no mercado brasileiro.

Em seguida, o documento da SCP-Anatel solicitava que o processo fosse encaminhado à análise da Procuradoria Federal Especializada da Anatel (PFE-Anatel), e posteriormente ao Conselho Diretor da agência, sugerindo que este declarasse que não se aplicaria o art. 5º da Lei do SeAC à fusão, uma vez que a sede da Time Warner se localizava em Nova Iorque.

No dia 26/4/2017, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), cujo documento afirmava que estava representando 2.496 associados, entre emissoras de rádio e de televisão, encaminhou ofício à Anatel, juntando a manifestação que havia sido encaminhada ao Cade. Em linhas gerais, a associação dizia que, apesar de os apontamentos dizerem respeito à Lei do SeAC, o Cade deveria levá-los em consideração, pois as regras seriam relativas à concorrência, portanto, dentro da competência do órgão antitruste.

De acordo com a Abert, o Cade deveria impor à AT&T a venda total de um dos elos da cadeia de valor, conforme determinava o artigo 5º da Lei, bem como solicitava a interrupção de práticas relacionadas ao art. 6º, em relação à aquisição de direitos de transmissão de eventos esportivos ou de artistas e obras artísticas por empresa controlada por grupo de telecomunicações, para a produção de conteúdo a ser veiculado na televisão

por assinatura ou na radiodifusão. Na opinião da Abert, se a operação se concretizasse, colocaria em risco “todas as eficiências que têm sido garantidas ao mercado pelo referido diploma desde sua entrada em vigor, em 2012” (ABERT, 2017, p. 3). Como visto no Capítulo 5, foi a Abert quem atuou com forte *lobby* durante a tramitação da Lei do SeAC, para que fossem implantados esses dispositivos, temendo a concorrência de empresas de telecomunicações com o grupo líder, Globo. Esperado, então, que a entidade, defensora dos interesses, especialmente da líder da radiodifusão e do mercado de programação na televisão por assinatura, mantivesse o interesse na não concretização da fusão da AT&T com a WarnerMedia, no Brasil, capaz de transpor as barreiras erguidas pela líder, que até aquele momento, nenhum agente nacional ou internacional havia conseguido derrubar.

Sendo assim, a Abert trouxe trecho de parecer sobre emendas do substitutivo do então deputado federal, Vital do Rêgo, relator da matéria na Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) da Câmara dos Deputados, afirmando que, apesar da intenção da lei de proporcionar maior abertura à concorrência – por meio da revogação do limite ao capital estrangeiro disposto na Lei do Cabo – e, conseqüentemente, podendo elevar a qualidade e a penetração dos serviços, havia risco de dominação por agentes com excessivo poder de mercado. Por isso, foram impostas restrições à propriedade cruzada entre empresas dos setores de telecomunicações e de audiovisual.

No mesmo ofício, a Abert também trouxe trecho do voto no Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, que na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4679/DF (STF, 2018) afirmou que as regras do artigo 5º e 6º eram compatíveis, tanto com a previsão constitucional de coibir o abuso do poder econômico e evitar a concentração excessiva, como com as garantias relativas à pluralidade de fontes de informações e a abertura de espaço para mais vozes. Em relação ao artigo 6º, o voto do Ministro Luiz Fux reforçava que as despesas com direitos de transmissão e contratação de artistas ou obras seriam os principais gastos de quem produz ou programa conteúdos audiovisuais, o que justificaria a restrição para que os detentores da infraestrutura não pudessem, livremente, produzir conteúdo, “zelando pela livre concorrência e ampla competitividade” (STF, 2018).

A ação para declarar a inconstitucionalidade de diversos artigos da Lei do SeAC foi anunciada ainda durante a tramitação do projeto de lei 116/2010, no Senado Federal (LIMA, 2015, p. 37), dada a oposição do Partido Democratas (DEM) à implantação de políticas de cotas, aumento das atribuições da Ancine, bem como a

vedação à limitação imposta à integração vertical. Ao todo, foram impugnados 25 artigos da Lei 12.485/2011¹²⁰, porém, apenas o artigo 25¹²¹ foi declarado inconstitucional, que por sinal, conferia tratamento diferente a agências de publicidade estrangeiras, em relação às agências nacionais. Segundo o Supremo, não haveria razão para o tratamento assimétrico, dada a competitividade das agências de publicidade brasileiras, que disputariam em pé de igualdade com agências internacionais, o mesmo não ocorrendo com produtoras de conteúdos locais.

A Abert, portanto, declarava que o chamado “Tratado de Tordesilhas” seria “garantidor da livre iniciativa, da livre concorrência, da liberdade de expressão e informação”, além de ajudar a fomentar a competição nos mercados audiovisual brasileiro, em “indiscutível benefício do consumidor” (ABERT, 2017).

Além disso, a Abert entendeu que a leitura dos artigos deveria ser em conjunto com o que prevê o artigo 9º da Lei. Segundo o dispositivo, “as atividades de produção, programação e empacotamento de televisão por assinatura são livres para empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil” (art. 9º, Lei 12.485/2011). Segundo a interpretação da Abert, “todas as produtoras e programadoras de SeAC devem ser constituídas sob as leis brasileiras e terem sede no Brasil” (ABERT, 2017a, p. 5), incluindo as produtoras e programadoras citadas nos artigos 5º e 6º.

Como consequência dessa interpretação, para que produtoras, programadoras e empacotadoras pudessem atuar no Brasil desde o exterior, a Ancine haveria editado a Instrução Normativa 102/2012, condicionando que essas empresas estrangeiras se submetessem a todas as regras da Lei do SeAC, como se suas sedes fossem no Brasil.

Analisando o previsto em Lei na prática, a Abert afirmava que a AT&T prestava serviço de telecomunicações e que a Time Warner era produtora e programadora de canais, os quais, inclusive, cumpriam as regras relativas às cotas de programação. Portanto, segundo a associação, a operação violaria o art. 5º e poderia violar o artigo 6º,

¹²⁰ “Na ação direta 4.679, o Partido Democratas postula a declaração a de inconstitucionalidade dos artigos 9º, parágrafo único; 10; 12; 13; 15, na parte em que acrescenta o inciso VIII ao art. 7º da Medida Provisória 2.228-1, de 2001; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 31; 32, §§ 2º, 13 e 14; 36; 37, §§ 5º, 6º e 7º; e 42, da Lei 12.485/11; bem como seja conferida interpretação conforme a Constituição da República (arts. 21, XI; 175, caput; e 37, caput e XXI) ao artigo 29 do mesmo diploma, para se reconhecer que o aludido dispositivo não afasta o dever constitucional de licitar” (STF, 2018).

¹²¹ Foi declarada inconstitucional a proibição da oferta de canais que veiculassem publicidade comercial direcionada ao público brasileiro contratada no exterior por agência de publicidade estrangeira. O STF entendeu que não havia motivação para tratar os agentes, no caso agências de publicidade nacionais e estrangeiras, de forma diferenciada.

tendo em vista que o canal Esporte Interativo, então detido pela Time Warner, poderia contratar artistas ou adquirir direitos de transmissões esportivas. Isso confrontaria os interesses das Organizações Globo, que até aquele momento, detinham o monopólio das principais transmissões de jogos de futebol no país.

Na sequência, no dia 4/5/2017, a Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel) emitiu o Parecer 302/2017/PFE-Anatel/PGF/AGU. Primeiramente, a consultoria jurídica ratificava a informação de que a operação dispensava a anuência prévia da Anatel, tendo em vista que não implicava em mudança de controle acionário da Sky, empresa de telecomunicações. Em que pese analisar que a fusão alteraria o controle acionário da Time Warner, esta não deteria outorga de serviço a cargo da fiscalização da Anatel, informação que a área técnica deveria fazer constar expressamente no processo administrativo.

Na sequência, avaliando o artigo 5º da Lei, a PFE-Anatel suscita que a intenção do legislador seria vedar, que um mesmo agente econômico, controlasse ou tivesse poder de mando, sobre os serviços de radiodifusão, telecomunicações, produtoras e programadoras, evitando o abuso do poder econômico e a concentração excessiva nessas cadeias do mercado. “Haveria risco de distúrbios concorrenciais, caso uma empresa que produza e programe conteúdo, também realize a distribuição” (PFE-ANATEL, 2017).

Para corroborar os argumentos, a PFE-Anatel também trouxe trechos do voto do Ministro Luiz Fux proferidos na ADI-4679, sobre as intenções do legislador e respectivos pareceres de comissões temáticas da Câmara, durante a tramitação do PL 29/2007. Entre elas, afirmava-se que a medida evitaria que houvesse massivas aplicações de capitais transnacionais na produção artística e cultural nacionais, além de impedir que, tanto os setores de radiodifusão, quanto os de telecomunicações, controlassem toda a cadeia produtiva da televisão por assinatura. Em relação ao artigo 6º, conforme manifestação do Deputado Paulo Roberto, da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), caso empresas de telecomunicações adquirissem aqueles direitos, “somente os produtores e programadores seriam onerados dos custos de remuneração das redes para distribuição de seus conteúdos audiovisuais” (STF, 2018).

Ainda reproduzindo trecho constante do voto do ministro do STF, a PFE-Anatel trazia a preocupação de que a concentração da propriedade relativa à comunicação, com consequências sobre a liberdade de expressão, a pluralidade de vozes

e o risco de que certos interesses políticos, pessoais ou econômicos prevalecessem, com “consequências políticas e ideológicas” (STF, 2018). Além disso, reconhecia que os princípios relativos à comunicação social, constantes da Constituição Federal, seriam indistintos a todos os veículos de comunicação, tais como os relativos à manifestação do pensamento e proibição da censura, a vedação de monopólios e oligopólios no setor, e regras sobre os conteúdos da programação. Com isso, segundo o ministro do STF, a regulação da TV por assinatura estaria positivando, em alguma medida, esses princípios constitucionais, o que reforçaria a justificativa para julgar os artigos contestados como constitucionais, objetos daquele pleito.

O ministro afirmava, a partir de dados obtidos nas audiências públicas que, antes da Lei do SeAC, o serviço era concentrado e com baixa penetração em relação a outros países, atingindo 12,7% dos domicílios brasileiros, ao passo nos países vizinhos, como Argentina (77%), Colômbia (72%) e Uruguai (48,6%) apresentavam percentuais bem acima. Também havia concentração, com a Telmex detendo 55% do mercado, em 2010. Segundo a Anatel e a Ancine, após a promulgação da Lei do SeAC, aumentou em 70% o número de municípios com TV por assinatura e, em 2012, chegou a 16 milhões de assinantes. Na época, a estimativa era de que esse número chegaria a 30 milhões em 2016, prognóstico que nunca se concretizou. A mudança na Lei também havia permitido a entrada de novos *players*, como GVT e Oi, cuja presença de capital internacional encontrava obstáculos para prover televisão por assinatura, em função da regra da Lei do Cabo.

Feita essa contextualização do ideário dos artigos da Lei, a PFE-Anatel discordou da área técnica, salientando que “não importa se a empresa que exerce o controle comum está no Brasil ou no exterior, já que a lei não distinguiu essas situações, aplicando-se a ambas” (PFE-ANATEL, 2017, p. 16). Ou seja, a lei quis vedar que as atividades estejam sob um mesmo comando ou poder de mando, não afastando essa hipótese o fato de a sede da empresa que controla essas atividades estar no exterior.

Adiante, a PFE-Anatel depreende que as atividades exercidas pelas subsidiárias da Time Warner sejam referentes à produção e programação, cujas atribuições constariam, inclusive, dos nomes de algumas dessas empresas, como por exemplo, a Eyeworks do Brasil (Produtora de Programas Televisivos e Filmes Publicitários LTDA). Sobre esse assunto, a procuradoria solicitou que a área técnica aprofundasse a instrução neste ponto.

Em seguida, assim como levantado pela Abert sobre o artigo 9º, a PFE-Anatel argumenta que as subsidiárias da Time Warner teriam sede no Brasil, e que essa exigência estaria relacionada à possibilidade de se demandar a empresa para cumprimento de obrigações aqui no país, independente de quem seja e onde esteja o proprietário do negócio.

(...) mesmo se houver interesse de Grupo Econômico estrangeiro no exercício dessa atividade, quem for explorá-la estará sujeito a todas as restrições definidas pela legislação e regulamentação brasileiras.

(...)

Aqui, vale consignar que sede não pode ser interpretada do ponto de vista material, como o centro das atividades, mas como o registro formal da pessoa jurídica no país (PFE-ANATEL, 2017, p. 18).

Embora reconheça que a atividade das empresas da Time Warner seja de competência da Ancine, a procuradoria da Anatel reconheceu os instrumentos normativos editados pela outra agência para regular a matéria. Nesse sentido, trouxe trechos da IN 100/2012 e da IN 102/2012, ambos da Ancine. Nelas, como visto na manifestação da Abert, a Ancine estendeu a possibilidade de aplicar todos os dispositivos legais a empresa com sede no exterior, replicando, inclusive, a íntegra do art. 5º da Lei em uma das Instruções Normativas, acrescentando que “O disposto neste artigo também se aplica aos agentes econômicos estrangeiros que exerçam as atividades de programação do exterior para o Brasil” (art. 5º-A, da IN 91/2010, alterado pelo art. 2º da IN 102/2012).

Por fim, a Procuradoria que atua junto à Anatel concluiu que a operação de fusão, se concretizada, teria indícios de violação da Lei do SeAC, devendo a Anatel tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento da norma. Destacava, também, que naquele momento do processo, deveria enviar as informações ao Cade sobre o mercado concorrencial, podendo deixar para se posicionar sobre o artigo 5º, posteriormente.

Em relação à concorrência, no entanto, afirmava que não houve conclusão sobre inexistência de prejuízos e solicitava que a unidade técnica complementasse a instrução.

Apesar dos dados mostrados relativos ao mercado de TV por assinatura no Brasil, de 2014, demonstrarem aumento da participação de empresas no mercado, haveria domínio de mais de 80% por duas empresas, Telecom Américas e Sky, e que, mesmo

firmas de grande porte, como Oi e GVT (esta última foi posteriormente adquirida pela Vivo), não teriam como contestar as posições das empresas líderes, conforme trecho da Nota Técnica da Anatel e da Ancine, de 2016. Além disso, em municípios atendidos com mais de uma tecnologia, as operadoras menores também não contestavam as posições das líderes. De acordo com as agências, apesar de aumentar o número de outorgas do serviço, a Lei do SeAC não alterou a estrutura do mercado, que se constituía de um duopólio.

Sobre a possível discriminação de conteúdos da Time Warner a outras operadoras que não fossem do grupo Sky, a PFE-Anatel solicitava que a área técnica avaliasse se, mesmo que não houvesse essa discriminação, quais seriam as vantagens para a Sky, como por exemplo, poder pagar mais barato do que os concorrentes para acessar o conteúdo da Time Warner nos seus pacotes de TV por assinatura.

Somava a isso, a procuradoria pedia que a Anatel apurasse em que medida, o aumento do mercado de OTT, dificultaria ações prejudiciais à concorrência praticadas pelo conglomerado formado por Sky e Time Warner. Para isso, pedia que fossem incluídos no processo, dados do crescimento do mercado de OTT nos últimos anos, no Brasil.

Após esses apontamentos, a área de competição da Anatel recuou no seu posicionamento anterior, porém, deixando para outro momento uma análise mais aprofundada dos artigos, conforme veremos a seguir.

6.2 Justificativas para o posicionamento da área técnica da Anatel divergente da Procuradoria

Poucos dias depois do parecer jurídico da Procuradoria, a Superintendência de Competição (SCP) apresentou novo Informe (Informe 22/2017/SEI/CPOE/SCP), complementando a análise técnica anterior, constante do Informe 5/2017 (SCP-ANATEL, 2017a), comentado acima.

No documento (SCP-ANATEL, 2017b), a SCP reconhecia que existiria controvérsia sobre a interpretação do artigo 5º da Lei do SeAC. Porém, a unidade propôs que a análise pormenorizada da interpretação da referida Lei ocorresse em outro momento, separado das informações repassadas ao Cade, sobre a análise da concorrência. Caso os conselheiros da Anatel acolhessem essa proposta, haveria, então, dois processos:

um para análise dos efeitos concorrenciais, outro para conhecer os efeitos regulatórios da fusão.

Neste novo Informe, a área técnica da Anatel reforçava a leitura conjunta dos artigos 5º, 6º e 9º da Lei do SeAC. Porém, segundo a unidade, no Informe 5/2017, não havia considerado as regulamentações expedidas pela Ancine. A razão pela qual não teria observado a regulamentação da Ancine se baseava em decisão da Anatel anterior, em que separava a competência de cada agência reguladora para atuar em casos envolvendo produtoras, programadoras, empacotadoras – reguladas pela Ancine – das atividades de distribuição, a cargo da Anatel.

Na decisão relativa à transferência do controle da NET para a Embratel, ocorrida em 2012, a agência afirmava a necessidade de mudança no controle da Globo sobre a atividade de distribuição da NET, a partir da vigência do artigo 5º da Lei, em 12/9/2012. Em relação à atividade de empacotamento, a Globo poderia manter o controle, uma vez que essa atribuição não apresentava limite à propriedade cruzada, além de ser regulada pela Ancine¹²². A Anatel também reconhecia a ingerência da Globo sobre as atividades de produção e programação da NET, porém, isso deveria ser analisado pela Ancine. A participação da Globo sobre a Claro foi desfeita no final de 2020, frente à concorrência com programadores internacionais e as mudanças setoriais¹²³.

Outro precedente dizia respeito à adequação do controle acionário da Sky, em decisão do Conselho Diretor da Anatel de 15/3/2013, também para avaliar se as alterações nos acordos de sócios afastariam o poder de controle por parte da Globo, novamente, sem abranger as atividades de programação e empacotamento, objeto de regulação e

¹²² “Conforme o voto do conselheiro Rodrigo Zerbone, relator da matéria e autor da solução dada pela Anatel, a Net terá que enviar em 90 dias antes da entrada em vigor do artigo 5º da Lei 12.485/2011, um novo pedido de anuência mostrando abrir mão completamente do controle (com os critérios da Resolução 101/99) de qualquer coisa que diga respeito aos serviços de telecomunicações. Mas Zerbone entende que a atividade de empacotamento não está sob a égide da Anatel, de modo que a Globo pode manter posição de controle em relação a essa atividade. Até setembro, quando passa a valer o Artigo 5 da Lei 12.485/2011, a Anatel aprovou a transferência de controle da NET para Embratel desde que acertadas algumas questões fiscais. Com isso, a Embratel passará a indicar nove conselheiros na Net (hoje indica cinco) e a Globo passará a indicar dois (hoje indica seis). A Globo passará a ter 33,56% das ações ordinárias da Net (direta e indiretamente) e o restante passa a ser controlado pela Embratel. No capital total da Net, a Globo ficará com 12,56%”. “Anatel abre caminho para que Globo continue influenciando na programação da Net”, publicado em 27 jan 2012. Disponível em: <https://legiscenter.jusbrasil.com.br/noticias/3001246/anatel-abre-caminho-para-que-globo-continue-influindo-na-programacao-da-net>. Acesso em 3 dez 2021.

¹²³ “Discretamente, Globo se desfez de participação minoritária na Claro”. POSSEBON, Samuel, publicado por TeleTime, em 31 mar 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/31/03/2021/discretamente-globo-se-desfez-de-suas-participacoes-minoritarias-na-claro/>. Acesso em 24 fev 2022.

fiscalização da Ancine, o que incluiria a disciplina das INs editadas pela agência reguladora do Cinema.

Adiante, a unidade técnica da Anatel passou a refletir sobre a regulamentação da Ancine sem, no entanto, “pretender fazer qualquer análise técnica sobre o instrumento” (SCP-ANATEL, 2017b). A SCP comenta os dispositivos das INs da Ancine, para quem a agência teria regulado a atividade de programação do exterior para o Brasil, exigindo-se a figura do representante único da programadora estrangeira no Brasil, a qual não se confundiria com a programadora brasileira. Por isso, seria necessário confirmar com a Ancine quais seriam as atividades realizadas pelas empresas do grupo Time Warner no Brasil, para verificar se essas funções se aplicariam ao disposto no artigo 9º da Lei. Também haveria necessidade de esclarecer se o art. 5º se aplicaria à programadora estrangeira ou ao seu representante no Brasil, consideradas pela unidade técnica, figuras distintas, ao passo que no entendimento da PFE-Anatel, seriam equivalentes.

Além disso, de acordo com a SCP-Anatel, analisar a fusão à luz das instruções normativas da Ancine careceria de maior reflexão por parte da Anatel, a fim de evitar que suas decisões ficassem expostas a fragilidades, como por exemplo, à possibilidade de as INs serem modificadas a qualquer momento, ou mesmo sujeitas a nova interpretação pela outra agência. Assim, entendia-se que as decisões anteriores a respeito da NET e da Sky preservariam a Anatel de utilizar as instruções da Ancine “de certo modo, preserva as competências da Anatel, protegendo sua atuação dessas vulnerabilidades mencionadas”, além de seguir o chamado “princípio da especialidade” que nortearia a atuação dos entes reguladores, dentro das competências previstas nas leis que criaram essas entidades (SCP-ANATEL, 2017b). À vista desses argumentos, a SCP-Anatel endossou o pedido da procuradoria, para que as decisões sobre os aspectos concorrenciais e regulatórios ocorressem em momentos distintos, como visto acima.

A respeito do pedido feito pela procuradoria para que a Anatel complementasse a instrução sobre o mercado concorrencial, a SCP trouxe seu entendimento do que seria abuso de poder econômico, o qual não se confundiria com o poder de mercado de uma empresa, mas somente se esta se utilizasse desse poder para prejudicar a livre concorrência, com adoção de determinadas práticas, como por exemplo, a discriminação de preços ou contratos de exclusividade com os agentes integrados verticalmente.

Em seguida, a SCP reforça o argumento de que a operação de fusão entre AT&T e Time Warner não geraria “grandes preocupações concorrenciais”, devido a dois fatores: existir concorrência no mercado de licenciamento de canais de programação, e no mercado de televisão por assinatura; e devido à “crescente pressão concorrencial exercida pelos fornecedores de OTT e conteúdo por eles disponibilizado” (SCP-ANATEL, 2017b).

Quanto à concorrência, a área técnica reconhecia que havia canais de programação tão competitivos quanto os canais da Time Warner, que há frequente entrada de novos competidores, com mais de 38 novos canais no mercado nos últimos anos, “o que reforça que existem poucas barreiras à entrada e relativa baixa capacidade de exercício de poder de mercado por parte das programadoras” (SCP-ANATEL, 2017b).

Sobre o serviço de TV por assinatura, segundo a Anatel, o mercado quase dobrou, de 2010 a 2016, passando de 10 milhões de assinantes para quase 20 milhões, com crescimento maior das empresas com menor poder de mercado, como Vivo (que passou de 5,6% em 2011 para 8,4% em 2014, e 9,3% em 2016) e Oi (que passou de 4,3% em 2011 a 6,6% em 2016). Ao mesmo tempo, as líderes do mercado, representadas por Claro/Embratel/NET e Sky teriam recuado, caindo a Sky de 29,8%, em 2011, para 28,1%, em 2016 e a Claro de 54,9% para 52,7%, de 2011 a 2016.

Em relação à pressão concorrencial dos serviços de OTT, a unidade técnica da Anatel afirmava que os custos operacionais destes eram menores, pois não precisariam investir em infraestrutura de televisão por assinatura. Além disso, segundo a Anatel, os serviços de *streaming* teriam vantagens tributárias, a exemplo da não aplicação da alíquota de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que nos serviços de TV por assinatura varia de 10 a 15%, a depender do Estado da federação. Também mencionou a não sujeição das empresas de OTT à política de cotas, a qual, segundo a SCP da Anatel, seriam “exigidas independentemente do desejo dos assinantes em relação a tal conteúdo, sendo que os fornecedores de OTT podem escolher livremente qual conteúdo querem disponibilizar aos usuários” (SCP-ANATEL, 2017b). Somava a esse entendimento do que seriam vantagens concorrenciais, a capacidade de oferta de conteúdo a preços baixos ou custo zero, tal como o disponibilizado pelo Youtube, bem como a oferta de serviços personalizados, baseados em Big Data e em Inteligência Artificial, diferente dos serviços lineares e sob demanda da TV por assinatura, “com limitadas funcionalidades de busca e descoberta” (SCP-ANATEL, 2017b).

Fora isso, segundo a Anatel, haveria pressão no mercado de programação, tendo em vista altos acessos a conteúdos pela internet, cujos sucessos foram transformados em programas de TV, como o canal do Youtube “Porta dos Fundos”¹²⁴ – que em dezembro de 2021 registrava 17,1 milhões de inscritos – e o canal “Whindersson Nunes”¹²⁵ – que somava 43,3 milhões de inscritos – os quais, além de imprimirem um novo padrão técnico-estético, teriam lucros com verbas de publicidade no ambiente digital, dando-lhes condições de produzirem mais conteúdos.

O quadro a seguir lista as vantagens competitivas listadas pela área técnica da Anatel em relação aos serviços de OTT de audiovisual, que justificaria a flexibilização à proibição da integração vertical da cadeia produtiva da televisão por assinatura, em função da pressão competitiva que esses agentes digitais exercem no mercado de TV.

Quadro 6 – Vantagens comparativas dos serviços OTT, em termos técnicos, econômicos, tributários, etc, em relação aos serviços de televisão por assinatura, segundo a SCP-Anatel

Serviços OTT de audiovisual	Serviços de Televisão por assinatura
Sem custos com infraestrutura de telecomunicações (vantagens absolutas de custo; vantagens oriundas de economias reais ou monetárias)	Custos com infraestrutura de telecomunicações, instalação e manutenção técnica de equipamentos, redes
Não pagamento de ICMS	Pagamento de ICMS, que varia de 10 a 15%, a depender do Estado
Pagamento do ISS	Pagamento do ISS
Não pagamento do Condecine-teles	Pagamento do Condecine-teles
Não sujeição à política de cotas	Sujeição às cotas de programação e cotas de canais dentro dos pacotes, além dos desdobramentos em relação aos direitos de propriedade das produções oriundas de recursos públicos e dessas políticas de cotas
Preços predatórios em relação ao valor da assinatura	Preços mais elevados, dados os custos de instalação, empacotamento e programação de canais
Custo zero em aquisição e transmissão de produções do Youtube realizadas pelo público em geral	Custos de produções e aquisição de direitos
Oferta de conteúdo personalizado, graças a ferramentas de Big Data e Inteligência Artificial	Oferta de conteúdo linear e sob demanda, sem uso de algoritmos, com cardápio de opções padronizado a todos os perfis de usuários

¹²⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/c/PortadosFundos/featured>. Acesso em 7 dez 2021.

¹²⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/c/whindersson>. Acesso em 7 dez 2021.

Conteúdos originais, com novo padrão técnico-estético, capaz de atrair o público	Conteúdos advindos do padrão desenvolvido pela radiodifusão, cuja capacidade de atrair público perde audiência
--	--

Fonte: elaboração própria

Com esses argumentos, a SCP conclui, da mesma forma que feito no Informe anterior (Informe 5/2017), que não haveria grandes incentivos para que existisse prática discriminatória entre canais de programação da Time Warner e os serviços da Sky, que teria que ser feita por longo tempo para eliminar concorrentes, o que seria “quase impossível” em função do poder econômico dessas empresas e o que exigiria migração de concorrentes, também improvável, em vista do crescimento de serviços OTTs e das vantagens listadas acima.

No entanto, nesse momento, a unidade técnica não trouxe maiores detalhes sobre o mercado de OTT no Brasil, tampouco nos eventuais efeitos que vantagens praticadas entre os grupos associados trariam ao mercado, ainda que não fizessem práticas discriminatórias.

A matéria seguiu para decisão do Conselho Diretor da Anatel, sob relatoria do conselheiro Aníbal Diniz. Antes disso, porém, a Ancine encaminhou à Anatel, em 19/5/2017, Nota Técnica sobre a fusão, que comentaremos a seguir.

6.3 Opinião da área técnica da Ancine sobre a fusão

Por meio dos Ofícios 130, 131 e 134/2017, de 19/5/2017, o então Presidente da Agência Nacional do Cinema, Manoel Rangel, encaminhou à Anatel, Nota Técnica 3/2017 da Superintendência de Análise de Mercado (SAM-Ancine, 2017), sobre os efeitos da fusão da Time Warner com a AT&T, nas atividades de programação e empacotamento, produzida em resposta às perguntas feitas pelo Cade. Nos documentos, anexou a Nota Técnica Conjunta da Anatel e da Ancine, denominada “Aspectos Econômicos e Comerciais do Serviço de Acesso Condicionado”, elaborada em março de 2016 (ANATEL; ANCINE, 2016).

Segundo a Nota Técnica 3/2017 (SAM-Ancine, 2017), a integração vertical tenderia a aprofundar os problemas de concentração já existentes nas atividades dos grupos. Além disso, o oligopólio formado, devido ao poder de mercado dos grupos, poderia impor desvantagens aos competidores, impondo barreiras à entrada a novas empresas e comprometendo a permanência das empresas estabelecidas, tanto no mercado

de empacotamento, quanto no de programação. Sobre o artigo 5º, a Ancine informou à Anatel que o seu entendimento era de que a fusão violaria o artigo 5º da Lei do SeAC.

A análise da SAM da Ancine considerou as rivalidades das empresas e as barreiras à entrada existentes nas atividades de empacotamento e programação. A atividade de empacotamento consiste em organizar os canais de programação (art. 2º, inciso XI, Lei 12.485/2011 (BRASIL, 2011)). Essa organização ocorre após a negociação dos direitos de transmissão desses canais, formatando-os em pacotes a serem comercializados aos assinantes. Já a programação equivale a selecionar, organizar e formatar os conteúdos audiovisuais em canais de programação (art. 2º, inciso XX, Lei 12.485/2011 (*idem*)). Esses canais de programação são organizados por categorias temáticas, como variedades, filmes, séries e esportes, e de acordo com uma grade de programação. A atividade de distribuição, que consiste em fazer chegar ao domicílio do assinante a rede de telecomunicações, envolve a venda de pacotes, instalação física, manutenção, cobranças, faturamento e *marketing*. Para a Ancine, as empresas que empacotam e distribuem conteúdos são chamadas de “operadoras de televisão por assinatura”, como Claro, Vivo e Sky.

À época, segundo a Ancine, o mercado de audiovisual, que compreende a produção, circulação e consumo de conteúdos audiovisuais, possuía cinco segmentos: salas de exibição, vídeo doméstico, TV aberta, TV por assinatura e vídeo por demanda. Atividades de produção e gestão de direitos de exploração dos conteúdos são comuns a todos os segmentos. A partir da produção e da gestão de direitos, a cadeia de valor se ramifica em vários mercados, que podem convergir na forma de integração vertical, horizontal, de propriedade cruzada ou integração em redes afiliadas, em função dos ganhos de sinergia, de escala e de escopo de um produto imaterial, ou seja, que não se consome após o uso, podendo ser reproduzido em outros espaços. Na prática, as grandes empresas de audiovisual nacionais e internacionais tendem a integrar suas atividades visando atingir esses ganhos descritos acima.

Em função dessa tendência à integração vertical, existiriam políticas públicas no mercado audiovisual, em decorrência dos efeitos negativos que podem causar, como fechamento de mercado, preços mais altos ao consumidor e menor diversidade de serviços e conteúdos disponíveis. Entre as políticas públicas, destacavam não somente as de cunho concorrencial, mas questões relativas ao desenvolvimento local da indústria audiovisual, ao acesso e à diversidade de informações “(importantes para o exercício da

cidadania e da democracia)” e voltadas às políticas culturais (SAM-ANCINE, 2017, p. 6).

O documento trazia exemplos dessas políticas, as quais, a partir das últimas décadas do século XX, passaram de medidas mais proibitivas da integração vertical, à imposição de remédios a esses efeitos. Nos Estados Unidos, o Telecommunication Act de 1996, ao mesmo tempo em que permitia a integração vertical e a propriedade cruzada, impedia que um conglomerado de TV por assinatura se recusasse a licenciar canais de outros conglomerados. Já na Europa, exigia-se a cessão de direitos de transmissão de conteúdos esportivos, eventualmente adquiridos por programadores integrados verticalmente, a canais concorrentes.

Após explicação da configuração do mercado audiovisual, a Ancine analisou o mercado de programação de canais.

6.3.1 Análise do mercado de programação de canais

De acordo com dados de 2016 do mercado de TV por assinatura, havia no Brasil, 40 programadoras que ofereciam cerca de 200 canais analógicos (SD) e de alta definição (HD). Porém, esses canais pertenciam a 22 grupos econômicos distintos, sendo 12 de capital nacional. A Globo possuía 31 canais com programação distinta, totalizando 60 canais, ofertados por seis programadoras pertencentes ao grupo (Canal Brazil S/A; Globosat Programadora Ltda; Globo Comunicação e Participações S/A; Horizonte Conteúdos Ltda; NBC Universal Networks International Brasil Programadora S/A; e Telecine Programação de Filmes Ltda). Esses 60 canais somavam mais de 407 milhões de expectadores.

A Time Warner possuía 33 canais com programação distinta, totalizando 56 canais, pertencentes a 10 programadoras (A&E Brazil Distribution, LCC; Brasil Advertising, LLC; Brasil Productions, LLC; Brasil Programming, LLC; E! Brazil Distribution, LLC; History Channel Brazil Distribution, LLC; Lifetime Brazil Distribution, LLC; SET Brazil, LLC; e Turner Broadcasting System Latin America, Inc.; e Warner Channel Brazil Inc.). Seguiam-se o grupo Walt Disney e AMC Networks, cada um com duas programadoras, com sete e três canais, respectivamente; Discovery, Fox e

Viacom, com uma programadora cada, 11 canais os dois primeiros e a Viacom com sete¹²⁶.

A partir dessas informações, observa-se que Globo e Time Warner detinham 52% dos canais com programação distinta, sendo o primeiro com 25,41% dos canais programados e o segundo com 26,32% dos canais. Em relação ao número de assinantes, Globo detinha 31,6% e Time Warner 24,4% do mercado de licenciamento de canais. Discovery e Fox somavam 20%, seguidos de Viacom e Disney, com 6,3% e 4,3%, respectivamente. Os outros 15 grupos somavam 12,8% dos assinantes.

Para conhecer a rivalidade entre os grupos econômicos e se existiria ou não poder de mercado na atividade de programação, a Ancine separou os canais por categorias temáticas. A estratégia das operadoras de TV por assinatura consiste em oferecer *mix* de canais com diferentes categorias temáticas, de modo a atenderem a distintas preferências em uma mesma residência. Assim, a Ancine considera que um canal só é concorrente direto de outro, dentro das mesmas categorias, as quais se dividem em seis temáticas principais, totalizando nove mercados relevantes de programação: 1) filmes e séries básicos (especializados em filmes exibidos de 2 a 5 anos após distribuição no cinema e séries antigas) e 2) filmes e séries *premium* (formados por filmes e séries populares, inéditos na TV por assinatura); 3) esportivo básico; 4) esportivo *premium*; 5) notícias de cobertura nacional; 6) notícias de cobertura internacional; 7) documentários; 8) infantil; e 9) variedades. Não fizeram parte da nota técnica os canais internacionais, os de conteúdo erótico e os de distribuição obrigatória.

A Time Warner participava de sete dos nove mercados relevantes de canais de programação, com base no número de assinantes de cada canal. A empresa possuía marcas fortes de canais de filmes e séries *premium* (HBO e MAX), de filmes e séries básicos (TNT, Sony e Warner), de canais infantis (Cartoon Network) e de documentários (History Channel).

Na categoria filmes e séries *premium*, haveria um duopólio entre os grupos Globo (12 canais da família Telecine, entre HD ou não) e Time Warner (18 canais), líder da categoria com os canais HBO. Do ponto de vista da audiência, havia também um

¹²⁶ Os números correspondem aos canais com programação distinta, não incluem os canais que transmitem o mesmo conteúdo, só mudando o tipo de transmissões, em SD ou HD. Veja também que os dados não mostravam as fusões que se seguiram, como as do grupo Disney e Fox, e da Time Warner com a Discovery, as quais não necessariamente implicariam em mudança na gestão e controle das programadoras dos canais, no Brasil.

duopólio entre esses dois grupos, com Globo à frente. Em relação aos canais básicos, a Time Warner era líder com 11 canais, dentre os quais TNT, Sony e Warner. Segundo a Ancine, estes canais eram considerados marcas fortes, estratégia competitiva importante, capaz de criar reputação e fidelizar a audiência, no que Brittos (2001) denominou de barreira estético-produtiva. Em número de assinantes e número de canais, a líder de canais filmes e séries básicos também era a Time Warner.

A Ancine destacou que, observando-se os contratos entre programadoras e operadoras, havia diferenciação dos valores cobrados, com empresas de menor porte recebendo valores mais baixos do que as programadoras com marca forte e grande portfólio de canais, que atraem mais verbas de publicidade (SAM-ANCINE, 2017, p. 23). Também não haveria concentração da audiência significativa em um único canal, com destaque para as audiências observadas pelos canais Megapix, Fox e TNT¹²⁷.

Os canais de programação infantil, considerados fundamentais nos pacotes, tendo em vista que ocupam 30% da audiência da TV por assinatura, embora representem 12% do total de assinantes, em 2016. Nesta categoria, segundo a Ancine, haveria baixa concentração, com cinco grupos econômicos na liderança: Time Warner (Canais Cartoon Network e Boomerang); Walt Disney; Viacom (Nick TV); Globo (Gloob); e Discovery (Discovery Kids). Além do grupo Fox, com os canais Baby TV, outros grupos que atuam nesse segmento são formados pela Fundação Padre Anchieta (TV Rá Tim Bum!) e Zoomoo Programadora (Zoomoo Brasil), ambos nacionais. Em termos de audiência, os canais mais relevantes seriam Discovery Kids e Cartoon Network, considerados com grau de concentração maior, seguidos de Disney Channel, Nick e Gloob, que estaria ganhando posições, de acordo com a agência, dentro da estratégia da Globo de retirar a programação infantil da televisão aberta nos últimos anos.

Na categoria de canais de programação especializados em documentários¹²⁸, quatro programadoras (Discovery, Fox, Time Warner e BBC World Wide Limited)

¹²⁷ Após a aquisição dos direitos de transmissão da *Champions League*, o canal de TV por assinatura TNT, pertencente à Time Warner, bateu recorde histórico com a transmissão das finais do campeonato, em agosto de 2020, à frente, inclusive, do canal de TV aberto Globo. O canal registrou a maior audiência de todos os tempos da televisão por assinatura brasileira, com 19,67 pontos e pico de 23,05, entre os domicílios com TV por assinatura. “TNT bate recorde histórico na TV paga e vence a Globo com final da Champions”. MAGATTI, Ricardo, publicado por Notícias da TV, em 26 ago 2020. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/tnt-bate-recorde-historico-na-tv-paga-e-vence-globo-com-final-da-champions-41492?cpid=txt>. Acesso em 6 dez 2021.

¹²⁸ Segundo a Instrução Normativa 104/2012 da Ancine, definem-se documentários como as obras audiovisuais que são produzidas sem roteiro a partir de estratégias de abordagem da realidade, ou; são

ofertavam 10 canais, sendo que a Discovery Latin America era líder na categoria. A participação de mercado em número de assinantes era próxima entre os três primeiros, sendo os principais canais Discovery Channel, National Geographic (da Fox), The History Channel (da Time Warner) e Animal Planet (também da Discovery), também com os maiores números de assinantes da categoria.

Os canais especializados em competições esportivas ao vivo não foram considerados no mesmo mercado dos ofertados em formato *pay-per-view* (PPV). Na categoria canais esportivos básicos, cinco grupos econômicos (Fox, Globo, Newco, The Walt Disney e Time Warner) ofertavam 11 canais, todos com versões HD e SD.

A liderança em número de assinantes era dos canais Sportv, da Globo, seguidos da Fox (Fox Sports) e da Disney (canais ESPN)¹²⁹. No entanto, para explicar a pressão competitiva entre os diferentes canais esportivos, era preciso analisar os direitos de transmissão de determinada programadora, em relação a quais esportes e qual a nacionalidade do campeonato. Com isso, existiriam três canais de esportes básicos; de nicho (que transmitem outras modalidades esportivas ou campeonatos de futebol pouco relevantes no país); populares, com foco em eventos internacionais; e populares, com foco em eventos nacionais.

Apesar de os números relativos a 2016 mostrarem a liderança da Sportv que detinha os principais campeonatos nacionais, a Ancine adiantava uma mudança no mercado concorrencial, a partir de 2019, tendo em vista a aquisição de direitos de transmissão dos Campeonatos Brasileiros Séries A, B e C pela Programadora Turner, de 2019 a 2024. Essa disputa teria aumentado as barreiras à entrada para essa categoria, tendo em vista o aumento dos valores cobrados pelos clubes com a venda de direitos de

produzidas a partir de roteiro e cuja trama/montagem seja organizada de forma discursiva por meio de narração, texto escrito ou depoimentos de personagens reais (art. 1º, inciso XXII, alíneas “a” e “b”, da IN 104/2012).

¹²⁹ Com a fusão da Disney com a Fox, aprovada pelo Cade em maio de 2020, além do processo implicar em muitas demissões de profissionais, e resistência pelos canais concorrentes da Globo, em novembro de 2021, foi anunciado que o canal Fox Sports seria incorporado a um dos canais ESPN, deixando de existir em breve. Além disso, especula-se que a fusão entre Disney e ESPN possa ser desfeita. “O fim? Fox Sports deve mudar de nome em breve no Brasil”. MARTINS, Victor, em Torcedores.com, publicado em 7 nov 2021. Disponível em: <https://www.torcedores.com/noticias/2021/11/o-fim-fox-sports-deve-mudar-de-nome-em-breve-no-brasil>. Acesso em 7 dez 2021. “Por que à Globo não interessa a fusão da ESPN e Fox Sports”. RÍMOLI, Cosme, em Esportes.R7, publicado em 30 out 2018. Disponível em <https://esportes.r7.com/prisma/cosme-rimoli/por-que-a-globo-nao-interessa-a-fusao-da-espn-e-fox-sports-30102018>. Acesso em 7 dez 2021. “Por que ESPN se tornou um problema para a Disney e pode ser vendida”. RAVACHE, Guilherme, UOL, publicado em 21 nov 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/colunas/guilherme-ravache/2021/11/21/por-que-espn-se-tornou-um-problema-para-a-disney-e-pode-ser-vendida.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 7 dez 2021.

transmissão das partidas, que no ano de 2016, variavam de R\$ 20 a R\$ 170 milhões, entre os times da Série A.

Em tese, a Turner, por ser controlada pela AT&T também estaria impedida, de acordo com o artigo 6º da Lei do SeAC, de adquirir direitos de transmissão de competições esportivas. No entanto, a Ancine se posicionou no sentido de que o artigo carecia de regulamentação, o que impedia a sua aplicação no caso concreto.

Por fim, na categoria Variedades, que consiste em programas com apresentadores e normalmente divididos em quadros, existiam 17 programadoras com 29 canais. A Globo era a líder, seguida de Discovery, Viacom e Time Warner. De acordo com a audiência, os principais canais eram Viva, Multishow, Discovery Home & Health, GNT e TLC. De acordo com a Ancine, o grupo Time Warner tinha baixa liderança nessa categoria. Mesmo essa categoria tendo 23% dos assinantes de TV, a audiência desses canais era de 11% da TV por assinatura.

Apesar de o parecer da Ancine 3/2017 não mostrar as categorias de canais internacionais, a Nota Técnica conjunta da Anatel e da Ancine trazia dados sobre as categorias canais de notícias, em que a Time Warner detinha a CNN Espanhol e a CNN Internacional. O canal CNN Brasil estreou após a decisão da Anatel, porém, ele não pertencia ao grupo norte-americano, mas se tratava de uma franquia de empresários brasileiros ligados à construção civil e ao jornalismo¹³⁰. O canal se aproveitou do poder da marca CNN, já consolidado na categoria, e do grande aporte de capital, para contratar vários jornalistas da empresa líder, conquistando fatia da audiência nos primeiros meses, seguida de queda e não fidelização¹³¹. Antes da estreia do novo canal, em março de 2020, existiam apenas duas programadoras de canais de notícias nacionais: Globo News – da Globo Comunicações e Participações – e Band News – da Newco Programadora e Produtora de Comunicação Ltda. A Lei do SeAC obriga que todos os pacotes de televisão por assinatura, com um canal gerado por programadora brasileira com conteúdos jornalísticos no horário nobre, deveriam ofertar um canal adicional, com as mesmas características (art. 18, Lei 12.485/2011). Isso favorecia o carregamento dos dois únicos canais existentes, até então, nos pacotes das operadoras. Porém, com a estreia de um

¹³⁰ Inaugurado em 15 de março de 2020, o CNN Brasil pertence à Novus Mídia, empresa fundada pelo co-fundador da MRV Engenharia, Rubens Menin e ex-diretor de jornalismo da RecordTV, Douglas Tavolaro.

¹³¹ “Audiência da CNN Brasil despenca”. LIMA, Richard. Publicado por GPS.pezquiza.com, em 7 nov 2021. Disponível em: <https://gps.pezquiza.com/emissoras-2/audiencia-da-cnn-brasil-despenca/>. Acesso em 9 dez 2021.

terceiro canal, a disputa que não existia no mercado de empacotamento/distribuição, a partir de 2020, passou a ocorrer, de forma que os três canais passaram a competir, tanto pelo acesso à base de assinantes das operadoras, quanto pela audiência, ou mesmo pelas posições ideológicas, relacionadas às linhas editoriais de cada canal.

De acordo com a Ancine, analisando-se os custos de entrada no mercado de programação, os canais não pertencentes aos grandes grupos de mídia, nacionais ou internacionais, enfrentariam significativas barreiras à entrada, em razão das economias de escala e de escopo daqueles grupos, os quais possuem poder de portfólio com diversos canais, além da utilização da receita de programas bem-sucedidos para subsidiar co-produções de novos conteúdos ou contrabalançar canais deficitários. Além disso, os investimentos em marca, considerados custos irrecuperáveis, também constituíam barreiras a empresas programadas por grupo não conhecido. Essa estratégia favoreceria os grupos a lançarem novos canais, com reduzido custo de promoção, ademais de aumentarem o custo de troca e as vantagens competitivas das já estabelecidas em relação à entrante. A Ancine destacava que existiriam barreiras à entrada mesmo para canais com menos restrição para aquisição de conteúdos e que exigiriam menos capital. Assim, as programadoras entrantes não ameaçavam as líderes e não conseguiam ganhar escala, em razão da dificuldade de comercializar com as grandes operadoras.

Nesse sentido, apesar de constatar que a existência de barreiras tornaria pouco provável a entrada de novos grupos no mercado de programação, de 2011 a 2014, houve a entrada de nove novas programadoras, não ligadas a grandes grupos econômicos. Segundo a agência, isso ocorreu em função da exigência da Lei do SeAC de estabelecer cotas de canais brasileiros e de canais independentes, nos pacotes de TV por assinatura. Isso porque, se uma empresa não tiver seu canal carregado por diferentes operadoras, não teria acesso a uma base de assinantes expressiva, e conseqüentemente, teriam menos verbas publicitárias.

Nesse contexto, destaca-se que as programadoras entrantes enfrentam dificuldades para entrar na grade das principais operadoras de TV por assinatura. (...) Em 2015, nenhum dos canais comercializados por programadoras entrantes é ofertado por todas as principais operadoras – NET, Sky, Algar, Telefônica e Oi (SCP-ANCINE, 2017, p. 43).

Assim, após o período de cumprimento da exigência legal, segundo a Ancine, não seria provável a entrada de nova programadora, capaz de rivalizar com grupos

estabelecidos, tais como Globo e Time Warner. Além disso, ao analisar contratos entre programadoras e operadoras, notou-se, em alguns casos, licenciamento conjunto de um grupo de canais e a imposição de limitações para contratação de canais de outras programadoras. Isso representaria maior custo de troca e barreiras à entrada a programadoras menores, uma vez que as operadoras ofereceriam menos pelos seus canais, tendo em vista já terem adquirido um conjunto de canais de outra empresa. Além disso, o fato de terem que oferecer um canal de programadora estabelecida, eventualmente no mesmo pacote de um canal entrante da mesma categoria, limitava a capacidade de novas contratações.

Apesar de mostrar 38 novos canais, de 2011 a 2015, oito eram do grupo Globo e sete do Grupo Time Warner, ou seja, as programadoras líderes lançaram 15 (39%) dos novos canais no período. Desses 38, quatro foram inativados, sendo três de programadoras brasileiras independentes. No período entre setembro de 2015 e abril de 2017, haveria 15 novos canais no mercado, sendo que sete deles eram apenas a disponibilização de programação já existente em formato HD, ou seja, mais canais não necessariamente representaria oferta de mais conteúdo. Os números revelam que, apesar de a Lei do SeAC ter incentivado a veiculação de conteúdo brasileiro, a norma não foi capaz de amenizar as barreiras à entrada a programadoras de pequeno porte.

Esse posicionamento da Ancine, não obstante estar baseado em estudo feito em conjunto com a Anatel, contrariava o posicionamento da unidade técnica da Anatel, visto acima, a qual concluía que existiria concorrência no mercado de programação, com “poucas barreiras e baixa capacidade de exercício de poder de mercado”, tendo em vista a existência de 38 novos canais, sem analisar pormenorizadamente as barreiras existentes aos pequenos grupos, os quais têm dificuldades de se consolidar ou mesmo de serem ofertados por todas as operadoras.

A partir de dados do canal El Maxx, antigo Esporte Interativo, do Grupo Turner, da Time Warner, a Ancine demonstrou a dificuldade de disponibilização do canal nas principais operadoras, Claro e Sky, acarretando a transmissão de campeonatos esportivos importantes nos canais TNT e Space, para atrair assinantes das maiores operadoras.

Com esses dados, a Ancine conclui que o grupo Time Warner teria poder de mercado, com canais em todas as categorias e com destaque na audiência nas modalidades filmes e séries e nos canais infantis. O grande portfólio de canais da empresa garantiria

vantagens junto às operadoras, com facilidade para incluir seus canais nos pacotes de TV por assinatura, “além de melhores condições de comercialização e exposição de seus canais” (SAM-ANCINE, 2017, p. 55), cujas vantagens não eram observadas em contratos com outras programadoras.

7.35 - Por exemplo, a estratégia de licenciar conjuntamente os canais de seu portfólio pode possibilitar a proteção dos canais menos atrativos de uma eventual concorrência com outra programadora. Como discutido anteriormente, suponha que a empacotadora tem que contratar, para que seus produtos sejam atrativos para o consumidor final, o canal de filmes da empresa A que também oferece canais de variedades e documentários. Se o canal de filmes for vendido separadamente dos demais, a empacotadora poderá contratar o canal de variedades da programadora B, de menor porte, que oferece apenas esse canal no mercado. No entanto, se o canal de filmes for vendido de forma conjunta com os demais canais, **a empacotadora terá uma menor disponibilidade para contratar a programadora B, mesmo que o seu canal tenha uma combinação qualidade/preço melhor do que o canal similar ofertado pela empresa. Assim, tal prática diminui a rivalidade no mercado** (SAM-ANCINE, 2017, p. 69, grifo nosso).

O Grupo Globo, por sua vez, seria o grupo com maior capacidade de rivalizar com o grupo Time Warner no mercado de programação, de acordo com a Ancine. “Outros grupos de relevância eram Discovery, Fox, Viacom e Disney, com participação de mercado conjunto de 31%, em número de assinantes, e de 28%, em número de canais” (SAM-ANCINE, 2017, p. 58).

À exceção da Globo, os grupos nacionais¹³² detinham poucos canais e com baixa participação individual de mercado. Constatou-se que muitos entraram a partir das exigências da Lei do SeAC, para cumprimento de cotas de canais independentes e com espaço qualificado nos pacotes. Ademais, esses canais nacionais não eram oferecidos por todas as operadoras de TV por assinatura, estando de fora, principalmente, da operadora líder, América Móvil (NET/Claro/Embratel), com participação do Grupo Globo.

Abaixo, mostraremos a análise da Ancine sobre o mercado de empacotamento de canais para compor os pacotes de televisão por assinatura.

¹³² De acordo com a Ancine, as programadoras nacionais são: Conceito A, Fundação Padre Anchieta, Gamecorp, Lsat, Mídia do Brasil, Newco, Novas Mídias Digitais, PBI, Synapse, Tunna, TV Meteorológica e Zoomoo.

6.3.2 Análise do mercado de empacotamento

Na análise sobre o mercado de empacotamento, que consiste na negociação com os programadores dos direitos de transmissão dos seus canais, bem como na organização desses canais em formato de pacotes, observava-se que essa atividade costuma ser realizada pelas empresas distribuidoras, Claro, Sky e GVT (Vivo).

Existem três categorias de pacotes de programação, com variação do número e tipos de canais, e no preço cobrado dos assinantes: de entrada ou mini-básicos (10 a 20 canais); básicos (40 a 55 canais) e básicos estendidos (acima de 80 canais); e *premium* (canais exclusivos).

Segundo a Ancine, para avaliar o poder de mercado na atividade de empacotamento, é preciso observar a participação do grupo na atividade de distribuição. Isso ocorre porque a maior parte da renda das empacotadoras se dá com a venda de espaços publicitários ou com o pagamento de assinaturas. Ou seja, quanto mais assinantes, maior o lucro.

Nesse sentido, observava-se uma estrutura de mercado de empacotamento no formato de duopólio, com América Móvil e Sky ocupando 52% e 28,3% dos assinantes, respectivamente, em 2017, ou seja, quase 80% do mercado. Mesmo grupos econômicos considerados fortes em outros segmentos de telecomunicações, como Vivo e Oi, não conseguiam contestar as posições das líderes. A partir de 2010, o crescimento destes dois últimos grupos, segundo a Ancine, se deu em função de abocanharem fatia do mercado de outros grupos de médio e pequeno porte, e não da Claro e da Sky (ANATEL; ANCINE, 2016).

Ainda de acordo com a agência, de 2015 a 2017, a queda do número de assinantes de televisão, com perda de 1.096.502 assinantes (- 4,4%), foi maior, em termos percentuais, nas operadoras de menor porte, as quais não conseguiam afetar as líderes, com baixa rivalidade. A operadora Blue teve perda de - 37,2% dos assinantes, ou cerca de 59 mil; o grupo “Outras” (que reúne as menores) perdeu - 28,1% (71 mil); seguidas de Algar (- 17,4% ou 22 mil); Telecom Américas - 5,1% ou 550 mil); Telefônica (Vivo e GVT) (- 3,4% ou 12 mil); NOSSATV (-1,8%); e Sky/AT&T (- 1,7% ou 460.474), segundo dados da Anatel.

Com isso, nota-se que os mercados de programação, empacotamento e distribuição são bastante relacionados, pois a renda dos primeiros depende do número de

assinantes do último. Por sua vez, as distribuidoras/empacotadoras precisam acessar diversos canais para atrair assinantes, interessados em diferentes gêneros.

Nesse sentido, de acordo com a Ancine, tanto o mercado de programação, quanto o de empacotamento são concentrados, com *players* com grande participação de mercado e baixa rivalidade dos demais, em função da assimetria no poder de barganha. Agravava essa situação a existência de uma “teia de restrições verticais” nos contratos entre programadoras e empacotadoras, que possuíam cláusulas como “metas ou descontos por penetração, venda conjunta de canais, cláusulas de Nação Mais Favorecida (NMF)” e outras condições para distribuição de canais de TV por assinatura, o que poderia impactar negativamente a concorrência, segundo a Ancine.

Entre as ações consideradas prejudiciais à concorrência, a Ancine suscitava tanto problemas com as empresas programadoras líderes – Globo e Time Warner – quanto com as operadoras líderes – Claro e Sky, as quais limitariam o estabelecimento de empresas de menor porte nas atividades de programação e empacotamento.

7.7 – Nesse contexto, o relacionamento entre programadoras e operadoras é suscetível a dois casos extremos. Por um lado, empresas dominantes no mercado de programação – grupo Globo e Time Warner – podem ser capazes de impor preços elevados ao licenciamento de seus canais, que são insumos para as operadoras. Aquelas operadoras incapazes de contestar o poder de barganha das programadoras **acabam por incorrerem maiores custos, diminuindo a sua habilidade de competir no mercado de empacotamento/distribuição.**

7.8 Por outro, a existência de grandes grupos econômicos – grupo Telecom Américas e SKY/AT&T – com poder de mercado no elo de empacotamento pode impedir que as programadoras sem poder de barganha obtenham uma remuneração adequada, **o que afetaria sua habilidade de ofertar conteúdos audiovisuais de qualidade e de maior interesse para o público**, diminuindo a possibilidade de concorrer com as programadoras estabelecidas (SAM-ANCINE, 2017, p. 66, grifos nossos).

Diante desses riscos, a Ancine apontou que a integração vertical da Sky com a Time Warner aprofundaria as barreiras à entrada já existentes, enfrentadas pelas empresas de menor porte. A integração teria um potencial de criar mais condições para discriminação de preço, fechamento de mercado e poder de mercado coordenado entre os grupos líderes da programação (Globo e Time Warner).

Além disso, a agência alertava que, uma vez que o principal concorrente da Time Warner era a Globo, a qual possuía participação minoritária na Sky – de 7%, aumentaria a possibilidade de criação de um ambiente favorável à coordenação entre as programadoras líderes, com troca de informações entre as partes sobre preços e estratégias comerciais, ademais de poderem ofertar pacotes apenas com canais das duas empresas, aumentando as barreiras ao mercado de programação existentes, tanto para entrar, quanto para permanecer no mercado. A operação também poderia favorecer a discriminação das empresas de menor porte, concorrentes do grupo Time Warner, afetando a capacidade de oferecerem conteúdos audiovisuais de qualidade, capazes de rivalizar com os das programadoras líderes, dados os altos custos de produção.

Ou seja, novamente a Ancine tinha posicionamento diferente da área técnica da Anatel sobre a existência de concorrência ou não no mercado de operadores de televisão por assinatura. O entendimento da Anatel sobre mercado concorrencial, para quem o fato de uma empresa possuir poder econômico não necessariamente constituía exercício de abuso de poder, com cobrança de preços mais altos ou contratos de exclusividade, também não se alinhava à interpretação da Ancine acerca da existência de barreiras à entrada formada pelos oligopólios, as quais suscitam discriminações e problemas concorrenciais para além de preços, como os relacionados à diversidade de conteúdos, à disponibilização pelas operadoras de telecomunicações e aos preços auferidos pelas empresas menores, que limita a capacidade de ofertarem produtos mais atraentes.

No mercado de empacotamento, entre os efeitos negativos da fusão, segundo a Ancine, estaria a oferta de vantagens exclusivas à Sky, com custos mais baixos para acesso ao conteúdo da Time Warner. Isso, na opinião da Ancine, não daria mais condições de alcançar a líder, mas sim, de tomar clientes das empresas de médio e pequeno porte, que somavam 20% do mercado, tornando maior a concentração no empacotamento. Isso ocorreria, tendo em vista existirem contratos com grandes descontos por volume de compras, beneficiando operadoras de maior porte, o que representaria prática de preços predatórios que prejudicam a concorrência. Essa vantagem não se estendia a empresas pequenas. Situação esta que também poderia ser agravada com a integração vertical.

6.3.3 Análise dos limites à integração vertical

Segundo a Ancine (SAM-Ancine, 2017), o legislador entendeu que eventuais efeitos negativos da integração vertical deveriam ser combatidos antes que ocorressem. Além disso, a lei também cuidou para que grandes conglomerados de telecomunicações, com operações mundiais e receitas globais, avançassem em toda a cadeia de valor da TV por assinatura, especialmente com a proibição na atividade de produção do artigo 6º.

Sobre a territorialidade a ser aplicada pela Lei, a agência novamente trouxe trecho da ADI-4679, bem como o disposto no artigo 9º da Lei 12.485/2011 e nas Instruções Normativas que regulamentam este dispositivo (IN 100 e 102/2012). Por fim, conclui, que a operação de fusão era ilegal, independente se o controle comum estava no Brasil ou no exterior, devendo o ato de concentração vedar a fusão no país.

Essa também foi a conclusão do estudo feito em conjunto entre a Anatel e Ancine (ANATEL; ANCINE, 2016), de março de 2016, para avaliar o mercado de televisão por assinatura no Brasil. Na época de sua elaboração, a intenção seria avaliar a necessidade de medidas pontuais para corrigir as falhas de mercado, tendo em vista que a imposição de limites à integração vertical não havia impedido a concentração dos mercados de programação, empacotamento e distribuição de TV por assinatura, como visto acima¹³³. Porém, apesar dos apontamentos levantados sobre os riscos à concorrência existentes, não foram adotadas medidas para tentar mitigá-los, nem pela Ancine, nem pela Anatel.

O estudo se baseava em cinco forças que atuavam no mercado: rivalidade entre os concorrentes; ameaça de entrada de novas empresas (entrantes); ameaça de produtos e serviços substitutos; poder dos fornecedores (programadoras); e poder dos compradores (operadoras – empacotadoras + distribuidoras).

Todos os itens foram igualmente tratados no parecer da Ancine mostrado acima, à exceção da análise sobre ameaça de produtos e serviços substitutos e a pressão competitiva dos serviços de vídeo sob demanda, da qual fazem parte os serviços de *streaming* OTT, que será vista abaixo.

6.3.4 Análise conjunta da Anatel e da Ancine sobre a concorrência no Serviço de Televisão por assinatura e ameaça de serviços substitutos

¹³³ “Anatel e Ancine preparam estudo concorrencial sobre a TV por assinatura”. LAUTERJUNG, Fernando, publicado por Teletime, em 1 dez 2015. Disponível em: <https://teletime.com.br/01/12/2015/255526/>. Acesso em 7 dez 2021.

A Nota Técnica Conjunta mostrou quais seriam os fatores que, caso existentes, poderiam resultar em novas empresas no serviço de acesso condicionado. No entanto, as agências reconheciam a elevada presença de barreiras à entrada, apesar de observarem a entrada de novas operadoras, geralmente em municípios sem a presença de grandes operadoras e, portanto, sem ameaçar o oligopólio do mercado.

No mercado de TV por assinatura haveria elevadas economias de escala decorrentes das redes instaladas, somado ao custo de construção dessa infraestrutura; economias de escala na aquisição de conteúdo; diferenciação de produto por tecnologia e formatos de oferta, os quais são oferecidos em forma de combo, com serviços de telefonia fixa, móvel e internet fixa, o que elevaria o custo de troca pelo consumidor. Este, por sinal, implica também em medidas de fidelização dos assinantes; elevado capital de entrada; acesso desigual às matérias-primas (contratação de conteúdos); e acesso desigual aos benefícios do governo. Sobre esta última barreira,

Verifica-se que os grandes grupos são os grandes beneficiários de programas governamentais de desoneração tributária e de linhas oficiais de financiamento. Ainda que não pareça se tratar de restrição formal ao acesso de pequenos prestadores aos benefícios e incentivos, é um fato que tende a elevar as barreiras de entrada neste mercado. (ANATEL; ANCINE, 2016, p. 75).

Em relação à ameaça de produtos substitutos, as agências levaram em conta as seguintes condições: geração de inovações; ganhos na relação custo-benefício dos produtos substitutos; elevada lucratividade; e reduzido custo de troca/elevada propensão à substituição. Neste ponto, os serviços sob demanda eram considerados pelas agências como possíveis substitutos da TV por assinatura. Entre esses serviços, haveria duas formas de transmissão: redes das operadoras de TV por assinatura; e serviços OTT – dependentes do acesso à rede banda larga, sem exigirem a contratação de um operador de rede específico.

Ao apresentar os modelos de negócios, à época da realização do documento, os serviços sob demanda das grandes programadoras eram oferecidos sem custo aos assinantes de TV (prática denominada de *Catch up TV*), como forma de reter o cliente. Porém, aos poucos, grande parte das programadoras passaram a oferecer seus conteúdos independente de acordos com operadores de televisão por assinatura, e estas passam a se juntar a serviços OTTs, a exemplo da parceria do Netflix com operadoras de TV por

assinatura, como AT&T, Comcast, Verizon e Time Warner Cable, nos Estados Unidos, provedoras de serviços de internet, para garantia de transmissão adequada do seu conteúdo. No Brasil, no entanto, a ausência de regulamentação em relação ao princípio da neutralidade de rede prevista no artigo 3º do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014), deixava o assunto em aberto.

Segundo as agências, a rivalidade entre serviços de vídeo sob demanda e televisão por assinatura seria maior entre os que ofertam filmes e séries e os pacotes *premium*. Porém, em relação ao conteúdo linear, a migração para conteúdos diferentes de filmes e séries ainda não estaria clara para as agências.

Ao tratar da elevada lucratividade das empresas de vídeo sob demanda, as agências destacaram os lucros do Netflix, em 2015, em relação aos serviços de TV por assinatura e mesmo em comparação com canais de televisão abertos norte-americanos e brasileiros.

A Netflix, por exemplo, alcançou no primeiro semestre de 2015 o valor 32,9 bilhões de dólares negociados na bolsa de valores americana, superando grupos de mídia do país, como CBS (com 30,6 bilhões de dólares) e Viacom (28,8 bilhões de dólares). (...) Estima-se que no Brasil a empresa tenha entre 2,5 e 4 milhões de assinantes, já configurando o quarto maior do serviço, apenas atrás de Estados Unidos, Canadá e Reino Unido. Essa posição o deixaria na terceira posição de maiores operadoras de TV paga, abaixo da Claro/Net/Embratel e Sky. Fala-se, ainda que a empresa faturará entre R\$ 500 milhões e R\$ 1 bilhão, superando receitas de grandes redes de TV aberta como Band e RedeTV! ou se equiparando ao SBT (ANATEL; ANCINE, 2016, p. 83).

Na época, as agências apontavam problemas da Netflix em expandir para mercados emergentes, em razão da baixa penetração da banda larga e das condições de crédito dos brasileiros. Além disso, os serviços sob demanda eram considerados ameaça mediana aos serviços de TV por assinatura, tendo em vista a importância dos serviços considerados lineares e ao vivo. Com o incremento da velocidade e da penetração da internet, além do aumento da capacidade de transmissão das tecnologias, afora as condições regulatórias, a tendência é que os serviços sejam cada vez mais equiparáveis.

Munidos dessas informações, na sequência serão vistos os desdobramentos do processo na Anatel.

6.4 Decisão do primeiro processo na Anatel

No voto do conselheiro Aníbal Diniz, escolhido como relator do processo em resposta aos questionamentos do Cade, na Análise 91/2017 (DINIZ, 2017), o conselheiro propôs que, caso a operação fosse aprovada pelo Cade, somente a partir daí a Superintendência de Competição da Anatel realizaria a interpretação da Lei do SeAC, bem como complementaria a instrução sobre as atividades de programação exercidas pelas subsidiárias da Time Warner no Brasil.

Quanto aos aspectos concorrenciais, o relator esclareceu que, mesmo com a aprovação da fusão e conseqüente integração vertical, a estrutura do mercado continuaria em formato de duopólio. Além disso, avaliava que seria pouco provável a substituição de determinados serviços ofertados pela TV por assinatura, como jogos ao vivo, pelos serviços OTT, tendo em vista também a qualidade e a velocidade dos serviços de banda larga no país, à época.

Nesse sentido, em que pese tenha reconhecido o risco de exclusão de concorrentes, avaliava que os mesmos poderiam ser mitigados com adoção de remédios, tais como restrição de discriminação de preços entre não integrantes do conglomerado e preços diferentes entre regiões com e sem concorrência. Ainda que se esperassem benefícios entre as empresas fusionadas, segundo Aníbal Diniz, “ainda são incertos os efeitos sobre o bem-estar dos consumidores no Brasil” (DINIZ, 2017).

Todos os conselheiros acompanharam o posicionamento do relator, sendo que o conselheiro Leonardo Euler fez ressalva quanto à fundamentação de um dos itens, mas sem com isso discordar da proposta. Com isso, a Anatel proferiu o Acórdão 188, de 1/6/2017, separando os processos da análise concorrencial e o segundo, condicionado à aprovação pelo Cade, sobre os aspectos regulatórios, à luz da Lei do SeAC.

Uma semana após a decisão, no entanto, a Abert e a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel) entraram com pedido de reconsideração quanto à separação dos processos em duas etapas, pedindo à Anatel que declarasse imediatamente a violação da Lei do SeAC, bem como que adotasse medidas para adequação da operação aos artigos 5º e 6º da Lei.

De acordo com a Abert, com a Lei do SeAC, diversos associados tiveram que se desfazer de negócios para se adequar à Lei, bem como desistiram de realizar integrações verticais até então vedadas. Sendo assim, caso fosse aprovada uma exceção, estariam conferindo tratamento assimétrico, “favorecendo uns em detrimento de outros” (ABERT, 2017b, p. 4). A preocupação da Abert era de que, se o Cade aprovasse a fusão,

até que as agências reguladoras decidissem sobre a vedação ou não ao artigo 5º da Lei, as empresas poderiam realizar práticas que prejudicariam as concorrentes, como “troca de informações sensíveis sobre preços e faturamento, discussão de condições comerciais, integração de equipes, acesso a listas de clientes e fornecedores, acesso a contratos e condições comerciais de concorrentes e etc” (*idem*, p. 5).

O conselheiro Leonardo Euler de Moraes relatou esse recurso da Abert na Anatel. Na Análise 81/2017 (MORAIS, 2017), o conselheiro entendeu que o tema do Acórdão 188/2017 era mero ato administrativo, portanto, irrecurável e não sujeito à reconsideração. No entanto, segundo Euler, a depender da decisão do Cade, se reprovasse ou aprovasse, com ou sem restrições, iria impactar a avaliação dos aspectos regulatórios. Porém, o conselheiro reconhecia que entre uma decisão e outra, poderiam existir consequências indesejáveis ao mercado, tal qual suscitaram Abert e Abratel. Com isso, propôs a adoção de medida cautelar, vedando que as empresas Sky e Time Warner realizassem atos no mercado de TV por assinatura brasileiro, em condições diversas das estabelecidas na Lei do SeAC. Na prática, a Anatel não acolhia o recurso, mas adotava um dos itens contestados.

Somente o relator anterior Aníbal Diniz discordou da medida cautelar. Com isso, pelo Acórdão 344/2017 da Anatel (ANATEL, 2017), a Sky passou a ser impedida de se associar à Time Warner, mesmo que o Cade decidisse pela aprovação da fusão, até que a Anatel se pronunciasse. No ano seguinte, o Acórdão da Anatel 305/2018, de 24/5/2018 (ANATEL, 2018), declarava o cumprimento da medida cautelar pela Sky.

Uma vez aprovada a operação pelo Cade, em outubro de 2017, a área técnica da Anatel abriu o processo para analisar a fusão, à luz da Lei do SeAC, conforme mostraremos na sequência.

6.5 A decisão do Cade: cada qual no seu quadrado

Em 23/10/2017, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) aprovou a fusão das empresas Time Warner e AT&T, condicionada à celebração e cumprimento de um Acordo em Controle de Concentrações (ACC). Essa decisão do Plenário do Cade aconteceu conforme propôs o relator do processo, conselheiro Gilvandro Vasconcelos Coelho de Araújo. Em seu voto (ARAÚJO, 2017), o conselheiro trouxe informações sobre as empresas, destacando-se que o Grupo Time Warner (TW)

além de atuar no mercado de licenciamento de conteúdo e canais de programação, oferecia serviços OTT de forma avulsa e não vinculada à assinatura de TV, tais como HBO Go e Cartoon Network Go, além de licenciar conteúdos para outras plataformas digitais. O grupo também teria participação de 25% em empresa que controla a brasileira Ingresso.com, especializada em bilheteria de ingressos para cinemas, teatros, shows, esportes e outros espetáculos ao vivo.

De acordo com a Lei 12.529/2011, que regula o sistema de defesa da concorrência no Brasil, submete-se ao Cade operações de concentração em que um dos grupos tenha faturamento no país, no ano anterior, equivalente ou maior que R\$ 400 milhões e o outro grupo pelo menos R\$ 30 milhões (art. 88, inciso I e II, Lei 12.529/2011). Sendo assim, tendo em vista a receita da Sky ter sido de R\$ 750 milhões e da Time Warner, de R\$ 75 milhões, em 2016, a fusão de ambas deveria ser avaliada pelo Cade, na modalidade de ato de concentração econômica.

Araújo (2017) apresentou os encaminhamentos das duas agências reguladoras envolvidas, sendo que a Anatel havia apontado para a possibilidade de comportamentos nocivos à concorrência, mas que poderiam ser mitigados por meio de remédios. Já a Ancine também reconhecia que a operação poderia prejudicar o mercado, porém, recomendou a proibição da operação, uma vez que poderia agravar problemas já existentes, como discriminação de preços no licenciamento de canais, limitação do acesso a programadoras concorrentes e demais desvantagens que dificultariam a entrada de novas firmas e a permanência de empresas já estabelecidas nos mercados de empacotamento e de programação. Assim, segundo a Ancine, as consequências concorrenciais eram compatíveis com a proibição do ponto de vista da regulação, tendo em vista entender que o artigo 5º da Lei do SeAC era aplicável às empresas objeto da fusão.

No processo do Cade, entraram como terceiras interessadas a Simba Content¹³⁴, ESPN do Brasil, Discovery Brasil, Fox Latin America Channels do Brasil e Associação Neo TV. Além dessas partes, a Abratel também se manifestou sobre os efeitos

¹³⁴ “Simba Content, também referida simplesmente como Simba, é uma empresa programadora de televisão por assinatura brasileira criada a partir de uma *joint venture* formada entre as redes Record, RedeTV! e SBT para distribuírem os seus sinais entre as operadoras de TV paga”. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Simba_Content. Acesso em 15 dez 2021.

da operação. Todas as interessadas se posicionaram no sentido de que o Cade deveria proibir a fusão, a qual poderia prejudicar, principalmente, as pequenas operadoras.

Primeiramente, na análise da Superintendência-Geral do Cade, tanto os canais de TV por assinatura, os serviços de Vídeo sob Demanda (VOD), quanto o mercado de OTT, não fariam parte do mesmo mercado relevante, até aquele momento, “uma vez que se tratava de produtos distintos, com lógicas, incentivos e mecanismos de funcionamento distintos” (ARAÚJO, 2017).

Segundo o Cade, a Sky poderia fechar o mercado, de baixo para cima, na cadeia de valor (à montante – das produtoras, programadoras até as empacotadoras e distribuidoras) atrapalhando ou proibindo a contratação de canais fora da TW, especialmente os canais da mesma categoria, além de poder aumentar os custos dos rivais. Em relação ao fechamento do mercado de cima para baixo (à jusante – das distribuidoras, empacotadoras, até as programadoras, produtoras), entendia que a Time Warner poderia aumentar os custos das operadoras que não fossem da Sky.

Além dessas ações entre as empresas integradas, a unidade técnica do Cade apontava que as empresas poderiam agir de forma coordenada com os maiores grupos de programação e distribuição, que contam com participação da Globo, tanto na América Móvil, como na Sky. Assim, os grupos poderiam, por exemplo, trocar informações sensíveis entre si, além de outras medidas que deixariam as demais empresas em desvantagem.

Em relação à possível redução de custos, que poderiam mitigar os efeitos negativos vistos acima, tanto a AT&T, quanto a Time Warner não demonstraram de que forma essas vantagens seriam específicas da operação de fusão, nem como seriam repassadas ao consumidor. Diante disso, a unidade entendia que a integração vertical deveria ser rejeitada.

No entanto, as empresas discordaram desse parecer, informando que, até então, o Cade sempre havia aprovado essas integrações do tipo verticais, com ou sem remédios. Além disso, AT&T/Sky e Time Warner disseram que o Cade não deveria ignorar a pressão competitiva exercida pelos serviços OTT de audiovisual, quanto ao poder de mercado dessas empresas e os incentivos que possuem para discriminar concorrentes. Além disso, alegavam que se o Cade institísse remédios “seu desenho e monitoramento seriam de difícil construção e execução” (ARAÚJO, 2017).

Segundo a Time Warner, ela não teria poder de mercado na atividade de programação, uma vez que teria participação superior a 30%¹³⁵ somente em duas categorias de canais (infantil e filmes e séries básico), além de não ter capacidade de negociar acordos de licenciamento.

Quanto à Sky, afirmaram que por deter fatia menor que 30% do mercado, também não teriam poder de mercado, nem haveria incentivos ou habilidade para praticar discriminação pela Sky ou pela Time Warner. Também informava que a Globo não tinha acesso a informações de programação da Sky, “não gerando preocupações concorrenciais” (idem).

Na análise específica do caso, o conselheiro afirmava que não haveria sobreposição horizontal, uma vez que a AT&T não produzia, nem encomendava produção de conteúdo no Brasil, apenas licenciava canais e conteúdos já existentes.

Em relação à participação no mercado de programação, concordava com a Ancine que, considerar o número de canais e o número de assinantes por grupo, não eram suficientes, devendo observar, também, o poder de portfólio, que reduziria os custos de transação com empacotadoras; e se os grupos tinham marcas fortes, como HBO e Cartoon Network, capazes de fidelizar a audiência, podendo elevar o preço ao consumidor sem perder público.

Nesse sentido, o relator concordava com a unidade técnica do Cade que a Time Warner teria sim poder de mercado no licenciamento e na programação de canais como um todo, bem também em relação aos canais específicos, considerando o número de canais e a audiência deles. Segundo Gilvandro Araújo, para minorar os problemas deveriam ser combatidas as lógicas de portfólio, a força da marca, cláusulas de exclusividade e ausência de contratos com operadores menores.

No mercado de operadoras (empacotamento e distribuição), o conselheiro ressaltou que, embora a Sky detenha a segunda maior participação de mercado, a tecnologia por satélite daria a vantagem de não necessitar de grande infraestrutura local, tendo, por isso, elevado poder de mercado em regiões como Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Na Bahia, por exemplo, a participação da Sky era de 50%, tendo participação considerável também nos estados do Ceará (45%), Tocantins (52%), Amapá (54%) e

¹³⁵ Segundo a jurisprudência do Cade, concentrações menores que 30% do mercado não são consideradas preocupantes no sentido de requerer uma intervenção do órgão antitruste (SCHMIDT, 2017).

Roraima (59%). Além disso, considerando todo o mercado nacional, capilaridade e quantidade de assinantes, a Sky teria capacidade de negociar com as programadoras em melhores condições que outros operadores, principalmente aqueles com perfil mais regional. Porém, o fato de já existir um *player* maior e já integrado, concorrente da Sky, no caso da América Móvil, seria preciso ponderar possível vedação ou eventuais remédios, para evitar assimetrias ainda maiores.

Ao analisar o processo de convergência, o qual traria consigo maiores integrações das empresas, o relator ponderou que, no seu entendimento, nem todas as fusões verticais eram problemas concorrenciais em si, somente quando essas estruturas utilizam seu poder de mercado para “realizar condutas anticompetitivas injustificáveis contra os concorrentes” (ARAÚJO, 2017). Porém, o relator concordava com as conclusões da área técnica sobre os riscos de fechamento de mercado de operadoras.

Dos países que analisaram a fusão, até aquele momento, que somavam 19 jurisdições (Chile, México, Colômbia, Equador, Austrália, Canadá, China, União Europeia, Índia, Japão, Macedônia, Paquistão, Filipinas, Rússia, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia e Estados Unidos), apenas Chile e México impuseram remédios. Naquela data, faltava ainda a deliberação do Brasil e dos Estados Unidos. Segundo o relator do processo no Cade, o órgão de defesa da concorrência no Chile impôs limites à troca de informações sensíveis e instituiu a arbitragem, paga pela AT&T, para dirimir eventuais conflitos nas negociações e renovações contratuais de licenciamento de canais da Time Warner. Já o regulador das telecomunicações do México (IFT), impôs a separação da administração das empresas e proibiu a troca de informações sensíveis; impôs a negociação dos canais da TW com quaisquer autorizados a prestar serviços de TV por assinatura no país, com termos e condições comparáveis aos demais, além de as empresas terem que se reportar ao IFT com relatórios semestrais sobre os contratos celebrados pela AT&T, com outros grupos e com a Sky México.

A respeito da experiência do Cade com o cumprimento e descumprimento de suas decisões, o relator levou em conta o princípio da proporcionalidade e a adequação de “vacinas” e remédios eficazes para defesa da concorrência irrestrita. Ao trazer exemplos de integrações verticais, no Brasil ou em outros países, que foram remediados com medidas anticoncorrenciais, Gilvandro Araújo ponderou a existência de outros entes reguladores, de modo que a medida a ser adotada pelo Cade na presente fusão, não engessasse a atuação das agências – Anatel e Ancine – no âmbito regulatório. Diante

disso, concluiu que a melhor solução seria impor medidas que desestimulassem comportamentos abusivos pela nova empresa (AT&T/Sky/Time Warner), com “mecanismos que instituíam isonomia, transparência e garantia de acesso nos mercados envolvidos” (ARAÚJO, 2017).

Nesse sentido, o relator propôs um Acordo em Controle de Concentrações (CADE, 2017) que endereçasse todos os problemas concorrenciais apontados, à semelhança dos remédios impostos pelo Chile e pelo México, tais como: separação estrutural da Sky e programadoras da Time Warner, sem troca de informações sensíveis ou que impliquem em discriminação de quem não compõe os grupos; obrigação de observar parâmetros de não-discriminação mais amplos que os usuais, se comprometendo a formalizar todos os acordos de licenciamento de canais TW e todos os acordos da Sky com licenciamento de canais de programação; oferta de todos os canais da TW, licenciados à Sky, às empacotadoras e operadoras não-afiliadas, com condições não-discriminatórias; a Sky não impor termos discriminatórios, como preço, termos e outras condições, aos canais que não fossem da Time Warner, em comparação às condições aplicadas à TW, podendo, no entanto, os valores dos contratos serem diferentes, conforme quantidade e volume de canais. Ou seja, admitia-se a presença de diferenças contratuais, demonstradas pela Ancine, Anatel e Cade, desde que em função de “racionalidade econômica baseada em fatores objetivos”.

Para execução do Acordo e eventuais reclamações, previa-se a contratação de um consultor independente para auxiliar o Cade no monitoramento das obrigações. Além disso, a partir do critério de poder de mercado, qualquer programadora poderia pedir arbitragem para resolver conflitos sobre condições de contratações. A arbitragem e honorários seriam custeados pela AT&T, se uma das partes detivesse menos de 20% de participação no respectivo mercado. Porém, a AT&T se eximiria das custas da arbitragem, se provada a má-fé, pagos por quem causou esse procedimento. O ACC obrigava, também, a manter os contratos e renová-los nos mesmos termos dos vigentes, até solução definitiva sobre alteração das condições. Se o ACC fosse descumprido, o Cade poderia aplicar advertência, multa ou prorrogar o prazo do acordo, que inicialmente seria de cinco anos, a partir da homologação.

Além disso, estabelecia que o ACC poderia ser revisto se houvesse ações discriminatórias com condenações administrativas; condutas coordenadas entre as líderes – Globo/Sky, Globo/Telecom Américas –, criação de barreiras à entrada,

descumprimento das obrigações e não alcance dos benefícios visados (CADE, 2017). Por fim, o relator ressaltava que, se Anatel e Ancine proibissem a fusão, não ofenderia a coisa julgada pelo Cade.

Com essa proposta, o plenário do Cade aprovou unanimemente a operação de fusão, condicionada à assinatura do ACC, nos termos propostos pelo relator. Apesar de todos os conselheiros terem acompanhado o relator e deste não ter considerado o OTT e o VOD dentro do mesmo mercado, a conselheira Cristiane Alkmin Schmidt sugeriu que Anatel e Ancine revissem a regra do artigo 5º da Lei do SeAC, para que o Estado “incorpore os avanços e permita a competição com as OTTs” (SCHMIDT, 2017).

A partir de dados do crescimento do Netflix nos últimos anos, a conselheira apontou para a tendência do crescimento dos serviços VOD/OTT e da presença das aqui denominadas barreiras à entrada digitais, podendo ameaçar não somente a TV por assinatura, mas as emissoras de televisão. Tudo isso requereria atualização legislativa, novas regras para os entrantes e aproveitamento da janela de oportunidades por produtores brasileiros, dado o crescimento de produções, especialmente de séries, que passaram de 182, em 2002, para 455 em 2016, nos Estados Unidos. Além de aquecerem o mercado com crescimento de produções originais que atraem os consumidores, estes “têm suas preferências mapeadas por meio de ferramentas de *Big Data*, uma vantagem comparativa frente aos *players* antigos do setor” (SCHMIDT, 2017, p. 6).

Dado esse cenário de vantagem dos serviços OTT, em função da assimetria regulatória, a conselheira apontou que não haveria incentivo de fechamento de mercado nem pela Sky, nem pela AT&T. Por isso, entendia que, do ponto de vista concorrencial, a fusão deveria ser permitida, sem restrição.

(...) é importante notar que a TW não é a programadora mais desejada ou cobiçada, mas a GloboSat, com um elevadíssimo índice de audiência. Logo, esta é a programadora mais poderosa de todas, em especial para o público de língua portuguesa. De fato, os canais GloboSat representam de 50 a 60% da despesa da Sky e têm preços proibitivos para a maioria dos associados da NeoTV. A TW, por outro lado, representa apenas entre 10 a 20% do custo da Sky com canais de programadoras. Isto não mudará com a fusão. O mesmo no tocante às demais programadoras. Se são valiosas hoje, não há motivo para isso mudar com a fusão, dadas as participações de mercado.

Além disso, os programadores não vendem só para as operadoras de TV paga, mas também para outras plataformas, como as operadoras de OTT.

Ou seja, não é esta operação que muda os incentivos da Sky para fechamento de mercado. Se hoje existe este incentivo, cabe ao Cade analisar este fato via Processo Administrativo ou aos Reguladores tomarem as providências cabíveis para cessar a prática (SCHMIDT, 2017, p. 5).

Porém, a conselheira não se opunha à imposição de remédios, não obstante entender que a conduta discriminatória estaria ocorrendo antes mesmo e independente da fusão, as quais deveriam ser sanadas pela Ancine e Anatel.

No entanto, do ponto de vista regulatório, a conselheira entendia que haveria vedação legal à fusão, a qual só poderia ser aprovada se a Lei do SeAC fosse alterada. Mesmo ponderando que o Cade deveria observar todas as leis vigentes no país, devido ao fato de existirem duas agências reguladoras especializadas, caberia a elas ter se pronunciado sobre a Lei do SeAC, antes da decisão do Cade. Ademais, não poderia considerar o exposto na nota técnica da Ancine sobre a interpretação do artigo 5º da Lei 12.485/2011, uma vez que aquela “não era a resposta institucional do órgão” (SCHMIDT, 2017, p. 8). Não obstante o Cade ter considerado a nota técnica da Ancine para fins da avaliação concorrencial da operação, a qual também não passou pelo Conselho Diretor da agência.

Mesmo se o artigo 5º fosse suprimido, de acordo com Schmidt, seria importante analisar as participações cruzadas, da Globo/NET e da Globo/Sky, para evitar que as líderes de cada segmento não tivessem poder de mercado, inviabilizando a concorrência das empresas menores. Também propôs que o Cade investigasse problemas como, cláusulas contratuais de programadoras e operadores favoráveis às grandes empresas, e eventuais vantagens econômicas, políticas e de outra natureza, do Grupo Globo sobre as líderes:

a. Se a cláusula da “Nação Mais Favorecida (NMF)” presente nos contratos entre as programadoras e algumas operadoras de TV paga trazem danos ao consumidor, via aumento do custo do rival das operadoras menores vis-à-vis as operadoras líderes NET e Sky;

b. Se o Grupo Globo tem influência econômica, política ou de qualquer outra natureza nas operadoras Net e na Sky, de forma a trazer distorções competitivas para o mercado de TV por assinatura como um todo;

c. Se o Grupo Globo oferta ao Operador de TV por assinatura um combo relativo a dois mercados de programação distintos: “programação para TV paga” e “programação de TV aberta digital”, uma vez que este tipo de venda é vedado pela Lei do SeAC” (SCHMIDT, 2017, p. 10, grifo nosso).

Em relação às mudanças no mercado, especialmente em função das transformações digitais, a conselheira reforçou a necessidade de o Estado acompanhar as mudanças, bem como atualizar leis e criar novas regulações. Segundo ela, “Neste novo ambiente disruptivo, portanto, os serviços de VOD e de OTT devem ser considerados como itens – talvez os mais relevantes – para análise da baixa “probabilidade do exercício do poder de mercado” que a operação gera em particular” (SCHMIDT, 2017, p. 6).

O acordo do Cade não diria respeito a eventuais discriminações que já estivessem ocorrendo, antes e depois da fusão, que não envolvessem as empresas AT&T/Sky e Time Warner. Para isso, deveria ser aberto um processo administrativo específico no Cade e nas agências reguladoras, o que de fato, aparentemente, não aconteceu.

Neste ponto, mesmo as legislações respectivas proibindo discriminação, observa-se a omissão dos agentes em coibir a medida, especialmente em relação às empresas menores. Quanto a estas, por sua vez, a conselheira Cristiane Schmidt questionou: “se as operadoras de pequeno porte desaparecerem, por exemplo, os consumidores finais ficariam prejudicados?” (SCHMIDT, 2017, p. 10) A resposta, sob nosso ponto de vista, seria, sim, não somente pelos usuários ficarem sujeitos ao preço de um duopólio, como também pela restrição ao recebimento do conteúdo de dois grupos principais: Globo e Time Warner, prejudicando o acesso à informação plural, que resvala na formação da opinião e, conseqüentemente, na participação.

Na prática, a decisão do Cade colocou “cada um no seu quadrado”. Primeiro, no sentido de que cada empresa atuaria de forma “separada”, ao menos por cinco anos, prazo do ACC, o qual não endereçava obrigações relacionadas ao controle comum, exercido pela AT&T. Segundo, porque o órgão antitruste não tocou em questões relacionadas às agências reguladoras, às quais competiriam analisar as disfunções do mercado já existentes – antes, durante e depois da fusão –, bem como interpretar a Lei do SeAC. Terceiro, porque, uma vez que somente uma das conselheiras suscitou a concorrência dos serviços OTT como ameaça ao mercado de TV por assinatura, ou

mesmo às emissoras de televisão aberta, não seria o Cade a instância que, naquele momento, endereçaria eventuais falhas de mercado entre os setores.

Com isso, o processo seguiu para a decisão da Anatel e da Ancine, acerca da aplicação ou não do artigo 5º da Lei do SeAC ao caso concreto, como veremos abaixo.

6.6 A decisão da Anatel: divergências convergentes e fim do Tratado de Tordesilhas?

Como determinado no primeiro processo da Anatel, por meio do Acórdão 188/2017, após a decisão do Cade, caberia à agência interpretar a Lei do SeAC e complementar a instrução sobre as atividades de programação exercidas pelas subsidiárias da Time Warner no Brasil.

No mesmo dia da decisão do órgão antitruste, a Anatel enviou Ofício à Sky (Ofício 643/2017/SEI/CPOE/SCP-ANATEL) (ANATEL, 2017b), para que se manifestasse dentro de 15 dias sobre o atendimento aos preceitos dos artigos 5º e 6º da Lei 12.485/2011. Além disso, solicitava que a Sky enviasse a relação das empresas do grupo Time Warner que exercessem atividades de produção e programação, no Brasil, e contratos de aquisição de direitos de eventos de interesse nacional e de contratação de talentos artísticos nacionais.

Também encaminhava ofício à Ancine (Ofício 651/2017/SEI/CPOE/SCP-ANATEL) (ANATEL, 2017c) pedindo a relação das empresas dos grupos Time Warner e do Grupo Sky que exercessem produção e programação no Brasil, bem como eventuais empresas dos grupos que detivessem contratos mencionados no art. 6º da Lei do SeAC.

Em relação ao pedido de manifestação da Sky sobre os artigos 5º e 6º da Lei, a empresa solicitava, em carta enviada em 8/11/2017, que o prazo de resposta fosse de 180 dias; ou após a aprovação da fusão nos Estados Unidos. O que ocorresse primeiro. Quanto a dados das empresas Time Warner, a Sky informava que não possuía relação societária com a programadora, além de estar cumprindo os termos do Acórdão 344/2017 da Anatel, que impedia a troca de informações entre as empresas, até a decisão da própria Anatel. Sendo assim, solicitava a dispensa de sua manifestação quanto a esse item.

Uma vez atendidos os pedidos da Sky, o processo na Anatel somente poderia prosseguir após aprovação da fusão nos Estados Unidos.

Em abril de 2018, a Ancine respondeu aos questionamentos feitos pela Anatel, por meio do Ofício 1-E/2018-ANCINE/SAM (ANCINE, 2018). Nele, apresentava que a

Sky se submetia à Ancine em relação à atividade de empacotamento. Também quanto ao artigo 6º da Lei 12.485/2011, não existiria regulamentação infralegal sobre o artigo. Assim, a agência não teria informações sobre a aquisição de direitos de eventos e artistas pelos grupos Sky e Time Warner. Já em relação às subsidiárias do grupo Time Warner no Brasil, apresentou uma lista contendo 58 canais da Turner, HBO e Warner Bros. Em relação aos canais A&E, History, H2 e LifeTime, os mesmos eram distribuídos no Brasil pela HBO, assim como os canais da Sony (Animax, AXN e Sony) e da Comcast (E!). Com isso, a Ancine entendia que essas programadoras eram consideradas pertencentes à Time Warner no Brasil, em função da venda desses canais pela HBO ocorrer há longo prazo. Porém, não teria concluído se esses canais se enquadravam nas exigências da Lei do SeAC.

Nesse sentido, a Ancine apresentava o seguinte quadro contendo os canais do Grupo Time Warner com a respectiva programadora.

Quadro 7 – Programadoras e Canais do Grupo Time Warner no Brasil, segundo a Ancine

Programadora cadastradas na Ancine	Canal
Turner Broadcasting System Latin America, INC.	Boomerang (SD) e (HD); Cartoon Network (SD) e (HD); CNN International; El Maxx (SD) e (HD); El Maxx 2 (SD) e (HD); Space (SD) e (HD); Tru TV (SD) e (HD); TBS (SD) e (HD); TCM; TNT (SD) e (HD); TNT Séries (SD) e (HD); Tooncast; I.SAT
Warner Channel Brazil INC.	Warner Channel (SD) e (HD);
Brasil Advertising, LLC	Cinemax (SD) e (HD);
Brasil Productions, LLC	Max (SD) e (HD); Max Prime (SD) e (HD); Max Prime Pan Regional; Max Up (SD) e (HD)
Brasil Programming, LLC	HBO (SD) e (HD); HBO Family (SD) e (HD); HBO Plus (SD) e (HD); HBO Pan Regional; HBO Signature (SD) e (HD); e HBO 2 (SD) e (HD)
E! Brazil Distribution, LCC	E! Entertainment Television (SD) e (HD)
A&E Brazil Distribution, LLC	A&E (SD) e (HD)

History Channel Brazil Distribution, LLC	H2 (SD) e (HD); History Channel (THC) e HD
Lifetime Brazil Distribution, LLC	Lifetime (SD) e (HD);
SET Brazil, LLC	AXN (SD) e (HD); Sony (SD) e (HD)

Fonte: Ancine, 2018a

Ao considerar como pertencentes à HBO canais de outras distribuidoras não relacionados ao grupo Time Warner, a Ancine ampliava o rol de programadoras do grupo, não analisadas no processo anterior, que serviu de subsídios à avaliação do mercado concorrencial em todas as categorias pelo Cade. O acréscimo desses canais geraria dúvidas, obrigando uma mudança de posição na Ancine, que mencionaremos adiante.

Com essa resposta, a Anatel enviou novo ofício à Ancine (Ofício 795/2018/SCP-Anatel), pedindo novos esclarecimentos sobre a atividade de cada programadora acima mencionada, se produzida do exterior para o Brasil, ou se produzida por empresa constituída sob as leis brasileiras e com sede e administração no País; sobre as normas a serem aplicadas a essas programadoras; papel dos representantes legais no Brasil no mercado de programação do exterior para o Brasil; e se haveria o desenvolvimento de atividades de programação diretamente por esses representantes legais das empresas do grupo Time Warner.

A Ancine respondeu em 11/12/2018, por meio do Ofício 12-E/2018/ANCINE, informando que nenhuma representante legal no Brasil da Time Warner exerceria atividade de programação. No entanto, estas empresas assumiriam todas as responsabilidades em nome da programadora estrangeira que representam, ou seja, “respondem pelos atos das representada” (ANCINE, 2018b, p. 4).

Antes dessa resposta, em 12/6/2018, a Anatel tomava conhecimento de que a fusão havia sido aprovada nos Estados Unidos¹³⁶, dando prazo de 15 dias para a manifestação da Sky sobre o assunto. Antes de prosseguir com o processo na Anatel, ainda que não seja objeto desta tese analisar a fusão em outros países, a seguir, levantaremos pontos que consideramos importantes na disputa pela aprovação da

¹³⁶ “AT&T completes acquisition of Time Warner Inc. Publicado por AT&T, em 15 jun 2017. Disponível em: https://about.att.com/story/att_completes_acquisition_of_time_warner_inc.html. Acesso em 16 dez 2021.

integração vertical nos Estados Unidos, especialmente quanto à motivação das empresas para se coligarem, diante da concorrência dos serviços OTT.

6.6.1 A fusão nos Estados Unidos: AT&T vs Trump

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 no dia 12 de junho de 2018, quando a AT&T ganhou um recurso contra a decisão do Departamento de Justiça, cuja ação teve início em 2017. Na ação, 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 funcionários¹³⁷. Como se vê, em alguma medida, o compromisso também alinhava as preocupações de práticas anticoncorrenciais envolvendo programadora e distribuidora de TV por assinatura, embora a legislação dos Estados Unidos permitisse a integração vertical e a propriedade cruzada, desde 1996, vista no Capítulo 4. Razão pela qual a fusão não implicou na avaliação da Federal Communication Commission (FCC)¹³⁸.

O anúncio da fusão havia recebido críticas do então candidato à presidência Donald Trump, que alegava que o acordo não seria aprovado na sua gestão, em função de representar “muita concentração e poder em poucas mãos”, além de frequentemente se opor ao canal CNN, pertencente à Time Warner, alegando que disseminava *fake news*. Após a vitória do candidato, 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 em taxa extra a assinantes de televisão, por ano.

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).

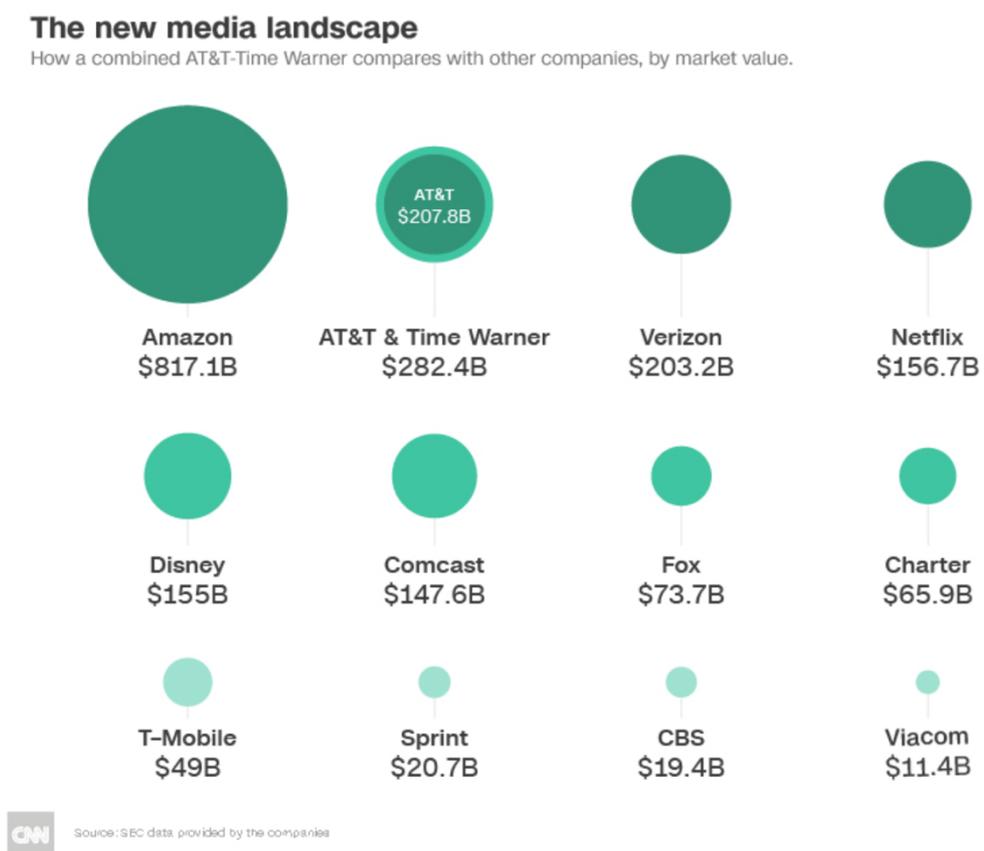
¹³⁷ “U.S. Justice Department will not appeal AT&T, Time Warner merger after court loss”. BARTZ, Diane; SHEPARDSON, David. Publicado por Reuters, em 26 fev 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-timewarner-m-a-at-t-idUSKCN1QF1XB>. Acesso em 16 dez 2021.

¹³⁸ “FCC chief: AT&T-Time Warner deal won't face agency's scrutiny”. SNIDER, Mike, Publicado em USA Today, em 27 fev 2017. Disponível em: <https://www.usatoday.com/story/tech/talkingtech/2017/02/27/fcc-chief-t-time-warner-deal-wont-face-agencys-scrutiny/98491670/>. Acesso em 16 dez 2021.

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.

Para se ter uma medida da robustez do acordo, a figura abaixo compara o valor de mercado da soma da AT&T e da Time Warner, estimado em US\$ 282,4 bilhões, em 2018, com outros grupos de mídia e concorrentes OTT. A líder seria o Amazon (US\$ 817,1 bi), seguido de AT&T+TimeWarner, Verizon (US\$ 203,2 bi) e do Netflix (US\$ 156,7 bi).

Figura 6 – Comparação entre o valor de mercado da AT&T e Time Warner, em 2018, com outras indústrias de mídia



Fonte: GOLD; STELTER, 2018.

A título de comparação dessas empresas com a líder brasileira, o lucro bruto da Globo, em 2020, foi de R\$ 3 bilhões. Com o aumento das despesas e a queda da verba de publicidade em 2020, o lucro líquido da Globo caiu 78% em 2020, somando R\$ 167,8 milhões. Ao mesmo tempo, no mesmo período, a dívida da empresa passou de R\$ 3,47

bi para R\$ 5,4 bi¹³⁹. Na mesma época, a líder brasileira também anunciou grandes cortes de despesas com contratações de artistas e mesmo com venda de estúdios¹⁴⁰. As medidas dão conta da adaptação da empresa de práticas típicas do modelo fordista, remanescentes de sua criação, no século XX, para as transformações vistas no novo modelo de acumulação, a exemplo de contratações de artistas por projetos, com conseqüente perda de direitos trabalhistas e modelo de administração flexível.

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. Há previsão de início da operação do HBO Max em alguns países da Europa, em 2022.

O serviço digital apoia-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*.

Entre os direitos de propriedade para transmissão do serviço, nos Estados Unidos, estão as séries Friends, adquirida por US\$ 425 milhões e The Big Bang Theory, por US\$ 500 milhões. Além disso, a empresa tem contrato de co-produção com a BBC

¹³⁹ “Lucro do grupo Globo cai 78% em 2020, para R\$ 167,8 milhões”. MOURA, Júlia, Publicado em Folha de S. Paulo, em 26 mar 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/lucro-do-grupo-globo-cai-78-em-2020-para-r-1678-milhoes.shtml>. Acesso em 16 dez 2021.

¹⁴⁰ “Globo vende sede e passa à condição de inquilina em SP”. RENÓ, Júlia, publicado por Portal Comunique-se, em 20 dez 2021. Disponível em: <https://portal.comunique-se.com.br/globo-vende-sede-e-passara-a-pagar-aluguel/>. Acesso em 28 dez 2021.

Studios, com disponibilização de vários conteúdos e previsão de lançamento de novos produtos em parceria.

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 recebem o HBO Max sem custo adicional¹⁴¹. A depender do plano de assinatura de internet, TV e *wireless*, também há isenção do pagamento pelo serviço de *streaming*. A empresa também mantém acordos com dispositivos como Apple TV, Samsung, PlayStation, Verizon Communications, Roku TV, Fire TV – da Amazon, e Youtube TV – da Google.

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.

Como visto anteriormente, após a aprovação da fusão, a Anatel abriu novo prazo para manifestação da Sky Brasil sobre os artigos da Lei do SeAC, conforme a seguir.

6.7 O posicionamento dos agentes privados no processo da Anatel: Sky, Abert e Neo TV

6.7.1 Sky e consultorias especializadas

Em 29/6/2018, a Sky encaminhou documento à Anatel contendo três pedidos: primeiro, que não seguisse com o processo, uma vez que entendia que a decisão do Cade de manter as empresas com operações separadas no Brasil, já atenderia ao comando de não integração vertical da Lei do SeAC; segundo, se a Anatel seguisse com a análise regulatória, que interpretasse a Lei em observância aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência; terceiro, caso também a agência não acompanhasse o mesmo entendimento, que fosse razoável e proporcional com eventuais medidas para sanar a ilegalidade, a qual poderia, segundo a Sky,

(...) repercutir sobre mais de 5 milhões de usuários de serviços da Sky, aproximadamente 50 mil empregos (...), ou ainda, sobre a oferta de conteúdos assistidos por 19 milhões de assinantes de TV (...), que oferecem algum

¹⁴¹ “Here's how HBO Max will work for HBO and HBO Now subscribers next year”. KATZMAIER, David; SOLSMAN, Joan. Publicado em Cnet.com, em 30 out 2019. Disponível em: <https://www.cnet.com/tech/home-entertainment/heres-how-hbo-max-will-work-for-hbo-and-hbo-now-subscribers-next-year/>. Acesso em 16 dez 2021.

grau de contestação às programações veiculadas pelo *player* dominante desta indústria (SKY, 2018a, p. 3).

Quanto ao artigo 6º, a Sky arguia que, conforme colocado pela Ancine, uma vez que carecia de regulamentação, não haveria por que se aplicar à fusão, especialmente, segundo a Sky, por não estarem definidas expressões como “eventos de interesse nacional” e “talentos artísticos nacionais”, presentes no artigo.

Em resposta aos questionamentos endereçados à Time Warner, agora denominada WarnerMedia, esclareceu que todas as empresas registradas na Ancine seriam empresas estrangeiras, sem sede no Brasil, desempenhando a atividade de licenciamento de canais do exterior para o Brasil.

Em complemento a essa interpretação, a Sky contratou o parecer de consultores jurídicos para que auxiliassem nos seguintes itens:

a) É possível extrair do artigo 9º, da Lei 12.485/2011 uma vedação às empresas estrangeiras? Vedação em tema de conteúdo para oferta em TVs por assinatura?

b) Como interpretar a expressão “produtora e programadoras com sede no Brasil”, constantes do art. 5º e § 1º da Lei? Lei que estabelece restrições societárias (propriedade cruzada)?

c) Qual a legalidade da IN 102/2012 da Ancine?

No parecer de Carlos Ayres Britto (2017), o jurista defendeu o enquadramento das atividades de produção, empacotamento e programação aos princípios da ordem econômica, retirando dessas atividades eventuais limitações aplicadas pela Constituição aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão. Também advogou que a Ancine não poderia, por meio de Instrução Normativa, estender o entendimento do artigo 5º para empresas estrangeiras, uma vez que, “Apenas as empresas brasileiras foram taxativamente alcançadas pelas restrições, ficando as estrangeiras a salvo de tal fechamento de espaço de movimentação” (BRITTO, 2017, p. 28).

Para o professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Carlos Ari Sundfeld (2017), a Lei do SeAC teria delineado o mercado apenas para empresas brasileiras, até mesmo por entender que, ao permitir a programação de conteúdos estrangeiros, a lei não poderia impedir empresas situadas nos EUA, França, China de atuarem no Brasil, por exemplo, que nos respectivos países realizam distribuição, programação e produção de conteúdo.

O que a economia brasileira ganharia com o fato de a empresa que atua em distribuição na França não poder vender programação ao Brasil? Por acaso iria o Brasil ordenar a economia do audiovisual francês? A lei, por óbvio, não teve esse objetivo megalômano. (...) A regra não abrange empresas com sede no exterior porque, em termos geográficos, o mercado que se quis regular era apenas o de empresas brasileiras (SUNDFELD, 2017, p. 34)

Na tentativa de explicar qual teria sido a intenção do legislador ao criar esse limite à propriedade apenas para empresas no mercado nacional, o consultor da FGV traz seu entendimento do contexto político que teria gerado o descompasso entre o que diria a Lei do SeAC e como a Ancine o regulamentou.

Quando editada a Lei do SeAC, governava o Brasil uma coalização de partidos de esquerda nacionalista, liderados pelo PT de Lula e Dilma, com outros partidos, de orientação diversa, os quais não têm posição ideológica de princípio contra o capital estrangeiro ou a favor de reservas de mercado para o capital brasileiro. A Lei do SeAC, fruto de compromisso com essas visões potencialmente antagônicas, resolveu ela própria sobre o problema das restrições e proteções baseadas em nacionalidade e modalidades de serviço e, o que é mais importante, os legisladores não quiseram deixar ao Poder Executivo e à Ancine, então sob o controle dos partidos e autoridades comprometidas com a visão nacionalista, o poder de mexer posteriormente nesse arranjo legal. Como frequentemente acontece, porém, a autoridade administrativa, então bastante convicta das teses nacionalistas quanto ao desenvolvimento da economia nacional, não se intimidou com a limitação que o legislador lhe impôs. Assumiu o risco da ilegalidade e fez aquilo que, a despeito das opiniões dos legisladores, considerava ser o conveniente para o audiovisual brasileiro (SUNDFELD, 2017, p. 12-13).

Sobre a regra trazida pelo artigo 9º, os consultores argumentaram que o objetivo da norma era dar o mesmo tratamento a empresas de conteúdo (produtoras, programadoras e empacotadoras) a empresas de telecomunicações, especialmente quanto à abertura plena dessas atividades ao capital estrangeiro, dando-lhes liberdade para configurarem o capital social. Portanto, a exigência de estabelecimento de sede no Brasil não se aplicaria a programadoras que atuassem do exterior para o Brasil.

Os pareceristas, nesta linha de raciocínio, apontavam que seria nulo o dispositivo constante da IN 102/2012 da Ancine, que estende a restrição à propriedade cruzada a agentes estrangeiros que exercessem programação do exterior ao Brasil, que

segundo os consultores (BRITTO, 2017; SUNDFELD, 2017; FORGIONI, 2017), seria como aumentar a previsão de limites legais, competência que só poderia ocorrer por outra lei.

A consultora Paula A. Forgioni, da Universidade de São Paulo, tomou como base para análise dos aspectos regulatórios as mudanças no escoamento da produção audiovisual, nos últimos anos, que antes do desenvolvimento da banda larga, competiam somente as radiodifusoras e as operadoras de televisão por assinatura (FORGIONI, 2017). Segundo a professora, para o usuário que assiste ao conteúdo audiovisual, não importa se este chega a ele pela televisão aberta, por assinatura ou pelo *streaming*. Todos esses se colocariam como “alternativas razoáveis” e compõem a dinâmica real do mercado.

É preciso abandonar análises que segmentam artificialmente o mercado e que acabam por vislumbrar obstáculos à concorrência que simplesmente não existem. Em uma frase: a união entre AT&T e Time Warner traz ao mercado sujeito minimamente capaz de disputar a preferência do consumidor com as tradicionais redes de radiodifusão (FORGIONI, 2017, p. 23).

Uma vez que uma obra audiovisual, cujos custos estão na produção, sendo quase zero na reprodução, a maior parte do lucro estaria na maior escala de distribuição. Por isso, segundo Forgioni, às produtoras e programadoras ligadas à AT&T e Time Warner interessariam transmitir seus conteúdos ao maior público possível, seja em radiodifusoras, operadoras de TV por assinatura ou em serviços de vídeo sob demanda, motivo pelo qual entendia que a fusão não traria prejuízos à concorrência, não devendo, portanto, ser vedada.

Nesse sentido, também entendia que a Lei do SeAC deveria ser interpretada de modo a privilegiar a livre iniciativa e a livre concorrência, sendo as exceções postas como restritas aos “casos e termos expressos”.

Nas suas alegações finais, apresentadas em 31/12/2018, a Sky (2018b) contestava o fato de ter sido chamada a se manifestar definitivamente sobre o mérito, antes das manifestações da área técnica e da procuradoria junto à Anatel.

Novamente para reforçar seus argumentos de que o artigo 5º da Lei do SeAC seria aplicável somente a empresa sediada no Brasil, a Sky acrescentou outro parecer jurídico, desta vez do professor Calixto Salomão Filho (FILHO, 2018), da Universidade de São Paulo.

Para a Sky, se aplicasse a vedação a empresas sem sede no Brasil, afetaria a segurança jurídica, tanto por extrapolar os limites textuais, quanto por romper com o comportamento prévio da Anatel, que segundo a operadora de TV por assinatura, já teria tido decisões semelhantes às da fusão AT&T/Sky e Warner Media, envolvendo as empresas GVT e Telefônica.

Novamente, a Sky trazia a impossibilidade de a Anatel decidir, sem avaliar as consequências da decisão, uma vez que a interpretação se basearia em “valores jurídicos abstratos”, conforme determina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a partir da introdução de artigos que tratam da segurança jurídica e da eficiência na aplicação do direito público, pela Lei 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei 4.657/1942.

A seguir, apresentamos as perguntas apresentadas pela Sky ao consultor jurídico:

a) A interpretação de condicionar empresas produtoras, programadoras e empacotadoras a constituírem sede e administração no Brasil como condição para aqui atuarem é compatível com os princípios da livre concorrência (art 170, inciso IV da Constituição Federal de 1988) e com a proibição de monopólios e oligopólios dos meios de comunicação (art. 220, §5º da CF/1988)? Referida interpretação reforça, no mercado brasileiro, posições de dominância com relação a meios de comunicação social?

b) A aplicação do art. 5º, caput e §1º, da Lei do SeAC, em sua exata extensão, deve ser entendida como concessão de um tratamento privilegiado a empresas estrangeiras em detrimento de empresas nacionais, e, portanto, incompatível com o art. 170, caput e inciso IV, da Constituição Federal?

c) A aplicação do art. 5, caput e §1º, da Lei do SeAC, em sua exata extensão, tem o potencial de causar dano à concorrência? (FILHO, 2018, p. 3).

Segundo o parecerista contratado, ao tratar a concorrência das empresas de radiodifusão e de televisão por assinatura com serviços de *streaming* OTT de audiovisual, em termos estruturais, parecia menos nociva a integração vertical dos agentes regulados do que “a desenfreada e desregulada (até agora) onda de verticalização na direção da internet” (FILHO, 2018, p. 8). Haveria, porém, obstáculos à diversidade de concorrentes, dada a dificuldade de acesso a entrantes de eventos esportivos e programação jornalística; crescente produção de conteúdo e as barreiras à entrada desse mercado; o poder de

barganha de programadores e operadoras tradicionais; e a necessidade de ampliação do acesso à banda larga de qualidade.

Segundo o jurista, o artigo 5º da Lei do SeAC teria uma visão territorial, com o intuito de proteger o conteúdo nacional. A distinção teria ocorrido, uma vez que empresas com sede no país produzem principalmente conteúdo nacional ao passo que as com sede em outros países produzem conteúdo estrangeiro. Nesse sentido, as empresas estrangeiras teriam suas ações submetidas ao controle do Cade, se fossem nocivas.

Nesse sentido, no presente caso, não haveria tratamento não isonômico e prejudicial às empresas nacionais em relação às estrangeiras,

Reflete, isto sim, um regime especial de desconcentração do mercado local para reforçar a concorrência das empresas aqui estabelecidas e a diversidade do conteúdo produzido coerente com a política setorial de proteção às obras de conteúdo nacional. As normas concorrenciais de prevenção e a repressão à formação e abuso do poder econômico aplicam-se indistintamente a todas as empresas com atuação direta ou indireta no país, esvaziando por completo a ilação de que a desconcentração obrigatória para empresas brasileiras as coloque em desvantagem frente às estrangeiras (FILHO, 2018, p. 21-22).

Ainda de acordo o consultor, essa possibilidade de as empresas estrangeiras serem integradas verticalmente seria condição para enfrentarem o conglomerado dominante do Grupo Globo, contestando a situação de monopólio no setor que a Constituição veda. Por isso, entendia que a regra do artigo 5º da Lei do SeAC seria medida de regulação de monopólio para “prevenir concentrações anticoncorrenciais entre empresas brasileiras” (FILHO, 2018, p. 31).

Ou seja, na opinião do consultor contratado pela Sky, a diferença entre empresa brasileira e estrangeira foi colocada pelo legislador para evitar que empresa nacional dominasse o mercado, o qual teria cotas de conteúdo nacional. Além disso, a medida daria condições para que empresas estrangeiras retirassem o oligopólio da Globo. Caso extrapolassem suas condições mais favoráveis, caberia ao Cade impor remédios anticoncorrenciais, tendo em vista que a Lei de Defesa da Concorrência não distingue nacionais e estrangeiros, tampouco diferencia se a sede está localizada ou não no país.

A pergunta que fazemos adotando esse raciocínio é: o legislador não abriu as condições para que uma empresa nacional, com sede no Brasil, disputasse a concorrência

com a Globo, mas teria aberto a possibilidade para que empresas estrangeiras disputassem com a líder nacional?

Como visto no Capítulo 5, a Globo obteve vantagens na sua implantação na televisão aberta no Brasil, a partir do acordo com grupo estrangeiro Time-Life, depois considerado ilegal, mas que não trouxe consequências ao grupo. Na sequência, a abertura ao capital estrangeiro somente foi introduzida em 2002, no contexto da crise das emissoras de televisão, incluindo a Globo, para se adequarem às mudanças do mercado e à concorrência internacional, porém limitada a 30% do capital das radiodifusoras. Também foram vistas as disputas envolvendo a tramitação da Lei do SeAC para a colocação do “Tratado de Tordesilhas”, separando distribuição e conteúdo.

Trazidas aos processos opiniões favoráveis à Sky, outros agentes interessados no tema entraram como partes, para que seus pontos de vista fossem ouvidos pela Anatel, como Abert e Neo TV. Apesar da Sky ter entrado com recurso contestando as manifestações dessas associações, a Anatel incluiu esses agentes no processo.

6.7.2 O pedido da Abert: em defesa do tratamento isonômico entre os *players* nacionais e estrangeiros

A Abert entrou com pedido de ingresso no processo de análise da fusão pela Anatel no dia 17/7/2018. No pedido, a associação informou que diversas empresas tiveram que adequar suas estruturas após a vigência da Lei do SeAC, “abrindo mão de receitas e incorrendo em significativos custos para as reestruturações e formalizações que se fizeram necessárias” (ABERT, 2018a, p. 2)¹⁴². Com isso, entendia que, se aprovada, as empresas teriam vantagens competitivas que foram negadas aos demais agentes, dando tratamento assimétrico aos *players*.

A Anatel decidiu pela admissão da Abert em 22/8/2018. Assim, no dia 18/9/2018, a Abert encaminhou sua manifestação a respeito do processo de fusão. Em sua análise, a Abert trouxe argumentos para refutar o posicionamento da Sky. Primeiramente, no sentido de que a Anatel não deveria deixar de decidir à luz da Lei do SeAC, tendo em vista que o ACC do Cade já teria, em tese, exaurido os problemas. De acordo com a Abert,

¹⁴² Segundo a Abert, “o SBT, radiodifusor, deixou o controle da TV Alphaville; a Globo, radiodifusora, produtora e programadora, deixou o controle das distribuidoras NET e Sky, dentre muitos outros exemplos” (ABERT, 2018b, p. 36-37).

tal pedido da Sky estaria cheio de contradições, pois no Cade a empresa informava que o órgão não deveria tratar de matéria das agências, e na agência, informava que o assunto estaria resolvido com o remédio concorrencial. Em relação ao setor audiovisual esclarecia que a preocupação não se limitaria a aspectos econômicos,

(...) nada impede que a dinâmica de mercado mais competitiva não seja aquela que garante maior diversidade, mas sim leve à padronização do conteúdo. Por essa razão, a perseguição de outros ditames se dá pelas normas regulatórias, em complemento à atuação antitruste, **e daí, portanto, a relevância da manifestação da Anatel, independentemente da análise realizada e da decisão já tomada pelo Cade no caso** (ABERT, 2018b, p. 12, grifos no original).

Assim como defendido no primeiro processo na Anatel, a Abert argumentou que a leitura do artigo 5º deveria ocorrer junto com a do artigo 9º. Dessa forma, a lei estabeleceu que empresas estrangeiras deveriam se submeter a todas as regras brasileiras, firmando sede e administração no país, de modo a dar tratamento isonômico a todos os *players*, nacionais ou estrangeiros, sendo plenamente possível que atue uma empresa com 100% do capital estrangeiro, pois não importa a nacionalidade do capital da empresa, mas o fato de os agentes concorrerem no mesmo segmento da cadeia produtiva.

Tratamento isonômico esse que, no entendimento da Abert, caso não fosse aplicado, colocaria em risco justamente o princípio da livre concorrência, defendido pela Sky, o qual pressupõe, no entendimento da associação, que haja condições equilibradas entre os atores.

Nesse sentido, diferente do que colocou um dos consultores contratados da Sky, tanto a lei não quis regular o mercado externo que a integração das empresas é permitida nos Estados Unidos, e, caso o conteúdo se destine exclusivamente ao exterior, é possível que haja a integração vertical com distribuidoras nacionais (art. 5º, § 3º, da Lei do SeAC)

Mesmo se considerasse a concorrência dos serviços OTT, a solução para o artigo 5º, segundo a Abert, seria a mudança legal, “jamais uma aplicação mitigada ou mesmo uma não aplicação de regra legal que se encontra em pleno vigor” (ABERT, 2018b, p. 31).

Por fim, a Abert pedia que o artigo 5º fosse aplicado e que todas as relações entre AT&T e Time Warner que violassem esse artigo deveriam ser desfeitas.

Além desse posicionamento, a Abert se manifestou em 21/11/2018, acerca do segundo ofício endereçado à Ancine, com pedido de informações complementares, especialmente sobre o papel das programadoras subsidiárias da Time Warner. De acordo com a Abert (2018c), as informações seriam dispensáveis e estariam disponíveis publicamente, sem necessidade de aguardar manifestação da Ancine.

No seu entendimento, a interpretação da Anatel independeria da resposta da Ancine, uma vez que supunha que as subsidiárias realizassem programação, além de o artigo 5º ser aplicado a quaisquer produtoras e programadoras, não importando a origem da programadora.

Nas suas alegações finais, apresentadas em 28/12/2018, a Abert reiterou os posicionamentos anteriores, acrescentando que as empresas deveriam se adequar para observância dos artigos 5º e 6º, os quais seriam autônomos e independentes, ou seja, a proibição de aquisição de direitos de propriedade de eventos independe da proibição de telecomunicações atuar na produção e programação (ABERT, 2018d, p. 7).

Outra associação representante de interesses privados a entrar com pedido de terceira interessada no processo na Anatel, em 1/10/2018, foi a NeoTV, como veremos abaixo.

6.7.3 NEOTV: a intenção do legislador e os riscos aos pequenos operadores e empresas independentes

A Associação NeoTV entrou com pedido de terceira interessada no processo, em 1/10/2018 (NEOTV, 2018a). A associação foi criada em 1999 e reúne cerca de 130 empresas de pequeno porte, entre operadores de TV por assinatura – que representa 2% dos assinantes –, provedores de internet e fornecedores de serviços, equipamentos e distribuidores de conteúdos a canais pagos. Segundo a NEOTV, as associadas são as mais impactadas pelas barreiras impostas pela integração vertical, por não conseguirem se opor ao poder de mercado desses agentes. A NEOTV tanto negociava a aquisição de conteúdo programado/produzido pela Time Warner, quanto competia com a AT&T/Sky.

Admitida sua participação, a NEOTV se manifestou em 3/12/2018 (NEOTV, 2018b). Para a associação, a Anatel não poderia deixar no vácuo a avaliação regulatória da operação, uma vez que o Cade não o teria feito, e que os remédios impostos no Acordo em Controle de Concentrações (ACC) não impediriam que a AT&T controlasse as

empresas da Time Warner, de modo a coordenar as estratégias de produção, programação e distribuição no Brasil, bem como não endereçaria a proibição de controle cruzado. Além disso, o ACC teria limitação temporal, com vigência de cinco anos, podendo a integração ocorrer em pouco tempo.

Analisando a tramitação legislativa da Lei do SeAC, a NEOTV acreditava que seria equivocado aplicar o artigo 5º somente a empresas brasileiras e não a todos os agentes com atividades no Brasil. Como exemplo, trouxe o PL 29/2007, que originalmente limitava a proibição a empresas de nacionalidade brasileira, tendo sido alterado pela Emenda 32, por “produtoras e programadoras com sede no Brasil”, sendo esta a redação final, conforme trecho do parecer da comissão ao substitutivo do PL 29/2007.

“A Emenda nº 32 determina que as restrições cruzadas de propriedade entre operadoras de telecomunicações e produtoras e programadoras alcancem não somente as “produtoras e programadoras brasileiras”, mas também as “produtoras e programadoras com sede no Brasil”. Estabelece ainda que essas restrições sejam extensíveis à exploração de direitos dos serviços, e não somente à propriedade” (NEOTV, 2018b, p. 7, grifos no original).

Além disso, a NEOTV trouxe também a Emenda 46, a qual propunha permitir a participação cruzada entre operadoras de SeAC e produtoras e programadoras desde que estas atuassem no mercado brasileiro e estrangeiro. Esta, porém, havia sido rejeitada na Comissão Parlamentar, porque a intenção seria proibir a propriedade cruzada a quem exercesse a atividade, independente do mercado de atuação. Tanto assim, que o §3º haveria facultado a propriedade cruzada a quem atuasse somente no mercado internacional.

Acrescentava, ainda, que o controle cruzado havia sido posto em cumprimento aos princípios da livre concorrência, da liberdade de informação e da vedação de monopólios e oligopólios dos meios de comunicação.

A NEOTV trazia ao processo que as subsidiárias da Time Warner com sede no Brasil realizavam atividades de produção e programação de conteúdo, não se tratando de “mero licenciamento de conteúdo produzido no exterior” (ASSOCIAÇÃO NEOTV, 2018b, p. 14), tampouco de retransmissão de programação de canais estrangeiros, conforme afirmado pela Sky. Haveria, inclusive, segundo a NEOTV, diferença na grade

de programação de um mesmo dia, em comparação feita entre canais brasileiros e argentinos, inclusive com produções nacionais. Com isso, pedia que as partes cruzadas das empresas fossem vendidas a grupos não proibidos pela Lei.

Com a apresentação dos argumentos em defesa dos seus pontos de vista pelos agentes privados, no final de 2018, no ano seguinte, a Superintendência de Competição (SCP) da Anatel emitiu seu parecer sobre a operação de fusão, bem diferente dos argumentos trazidos no primeiro processo da agência.

6.8 O embate entre as áreas técnica e jurídica da Anatel e a Sky

O Informe 3, de 30/1/2019, trouxe a análise regulatória da Anatel sobre a fusão. No documento, a unidade ressaltou que analisou o caso apenas à luz da legislação brasileira vigente, sem avaliar as tendências mundiais em termos de integração vertical de mercados.

Sobre a necessidade de esclarecer sobre as atividades das empresas reguladas pela Ancine, a unidade da Anatel esclarecia que a Ancine respondeu aos questionamentos apenas sobre as atividades de programação, não trazendo dados sobre eventuais atividades de produção das empresas do grupo WarnerMedia, que estariam na competência da outra agência. Além disso, a agência reguladora do cinema afirmou que todas as programadoras elencadas seriam estrangeiras, com realização de programação do exterior para o Brasil, regulada pela IN 100/2012, a qual sujeita a esses atores a necessidade de terem representante único no Brasil. Entre as atribuições desses representantes, segundo a Ancine, estaria o cumprimento das cotas de conteúdo nacional e independente, para programadoras brasileiras e estrangeiras. Ademais, esses representantes responderiam, perante a Ancine, pelas responsabilidades da programadora estrangeira que representa, devido à impossibilidade de a agência responsabilizar programadora internacional sem personalidade jurídica no Brasil.

Quanto à interpretação sistemática da Lei do SeAC, a Superintendência de Competição da Anatel defendeu que o caso se tratava da compatibilidade de programadoras do exterior para o Brasil e a atividade de distribuição. Nesse sentido, com base nos pareceres anteriores da Procuradoria Federal especializada junto à Anatel (PFE-Anatel), e nas respostas da Ancine, deveriam ser tratadas da mesma forma das empresas brasileiras que exercessem as mesmas atividades. Concluiu, por fim, que a fusão da AT&T e da WarnerMedia contrariava a Lei do SeAC, em função da proibição de

propriedade cruzada entre empresa de telecomunicações (Sky) e programadoras estrangeiras, por meio de seus representantes únicos no país (WarnerMedia), sob controle comum da mesma empresa (AT&T) (SCP-ANATEL, 2019a, p. 39).

Analisando decisões anteriores, envolvendo Net e Sky, a SCP ponderava, contudo, que não teria como aplicar a mesma solução, uma vez que o controle da Sky e da WarnerMedia era comum. Assim, a única forma de enquadrar o negócio na Lei do SeAC seria com a venda de um dos braços da cadeia de valor dos serviços de telecomunicações e programação no Brasil.

Também esclarecia que o ACC do Cade não “legalizava” a operação à Lei da TV por assinatura, pois não afastava o controle vedado, mas sim trazia obrigações concorrenciais.

Com isso, a SCP-Anatel propôs que a Sky adequasse sua estrutura ao artigo 5º, dentro de 180 dias da decisão da Anatel, para que seu controle não fosse detido pela AT&T.

A unidade rebateu os argumentos da Sky de que a decisão se baseava em “valores jurídicos abstratos”, uma vez que estaria se baseando na interpretação da Lei, na regulamentação da Ancine e no posicionamento da Advocacia-Geral da União (AGU). Além disso, a decisão pretendia dar tratamento igual a empresas nacionais e estrangeiras, evitando diferenciações nas obrigações e privilegiando uns em detrimento de outros que desempenham a mesma atividade, sem amparo legal. Com isso, não se trataria de impedir a atuação de programadoras estrangeiras no Brasil, mas dar a elas o mesmo tratamento conferido às empresas brasileiras.

Acerca dos casos anteriores sobre GVT e Telefónica, a SCP-Anatel afirmou que uma das situações não era semelhante à operação de fusão e a outra havia sido decidida pela agência antes da implementação da Lei do SeAC.

Ao final do Informe, o processo foi encaminhado para o pronunciamento da PFE-Anatel, que emitiu seu parecer em 8/3/2019. O Parecer 112/2019/PFE-Anatel, primeiramente expõe a legitimidade da participação da Associação NEOTV e da Abert no processo, contestada pela Sky. Também ratificava a competência da Anatel para atuar no caso, tendo em vista o Acórdão 188/2017, bem como a natureza distinta da decisão exarada pelo Cade.

A Procuradoria manteve o posicionamento anterior de que a operação estaria contrariando a Lei do SeAC, mesmo com a descontinuidade dos canais Esporte Interativo,

bem como com o fim das atividades comerciais da programadora Eyeworks do Brasil, ambos do Grupo WarnerMedia. Segundo a PFE-Anatel, a vedação persistiria em função da execução de atividades de programação do exterior para o Brasil, conforme defendido pela Superintendência de Competição da agência, no Informe 3/2019, acima.

Na sua argumentação, a Procuradoria novamente mencionou sua interpretação acerca do artigo 9º, que teria condicionado o exercício de atividades de produção, programação e empacotamento à submissão às normas e restrições das leis brasileiras. Também reiterou seu posicionamento sobre a regulamentação da Ancine, por meio da IN 100/2012. Sendo assim,

59. (...) não haveria sentido em se entender que a norma veda a propriedade cruzada entre prestadoras de serviços de telecomunicações e programadoras exclusivamente brasileiras, sem abranger atividades de programação do exterior para o Brasil.

60. A intenção da lei foi impedir que as atividades de produção e programação no Brasil e aquelas exercidas pela prestadora de serviços de telecomunicações estejam sob o mesmo controle comum, ainda que indireto e independentemente deste controle estar ou não no Brasil” (PFE-ANATEL, 2019a, p. 22).

Com isso, conclui que a fusão entre AT&T e WarnerMedia contrariava a Lei do SeAC, não podendo se concretizar. Haveria um obstáculo legal, não sendo suprimido com condicionantes concorrenciais, como o Acordo proposto pelo Cade. Ou seja, as “condições do ACC do Cade não seriam suficientes para afastar a vedação contida no art. 5º da Lei do SeAC” (PFE-ANATEL, 2019a, p. 23). A PFE-Anatel também concordou com a medida e o prazo propostos pela área técnica da agência, sob pena de sanção da Sky, em caso de descumprimento.

Na sequência da divulgação do posicionamento das unidades da Anatel na imprensa^{143 144}, novamente a Sky emitiu documento com mais argumentos favoráveis à aprovação da fusão, acompanhada de outro parecer jurídico, desta vez do professor da

¹⁴³ “Técnicos da Anatel mandam a AT&T vender a Sky em 6 meses devido a fusão com a Time Warner”. AQUINO, Miriam, publicado em Tele.Síntese.com, em 24 fev 2019. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/tecnicos-da-anatel-mandam-a-att-vender-a-sky-em-6-meses-devido-a-fusao-com-a-time-warner/>. Acesso em 23 dez 2021.

¹⁴⁴ “Procuradoria conclui análise sobre fusão AT&T/Time Warner”.POSSEBON, Samuel, publicado em Tela Viva.com.br, em 11 mar 2019. Disponível em: <https://telaviva.com.br/11/03/2019/procuradoria-conclui-analise-sobre-fusao-att-time-warner/>. Acesso em 23 dez 2021.

USP, Floriano de Azevedo Marques Neto, segundo a Sky, coautor do anteprojeto de lei que resultou na Lei 13.655/2018, que alterou a LINDB.

De acordo com a Sky, se a decisão da Anatel acompanhasse as opiniões das áreas técnicas e jurídicas, deveria observar os mecanismos que dariam maior segurança jurídica às decisões administrativas, controladoras e judiciais, objeto da Lei 13.655/2018. Segundo Marques (2018), o artigo 5º não poderia ser interpretado de forma extensiva, uma vez que também entendia que a restrição se limitaria ao território brasileiro. Caso interpretasse na mesma linha do que sugeriu a Abert, segundo Marques Neto, a Anatel estaria violando a segurança jurídica e entrando em matéria de competência do Poder Legislativo.

Também suscitava a necessidade de avaliar as consequências de uma decisão, baseada em valores jurídicos abstratos, tal qual o valor da “necessidade de isonomia entre *players* nacionais e estrangeiros” (SKY, 2019, p. 7). Para isso, a Anatel deveria, segundo o consultor contratado pela Sky,

demonstrar que a decisão a ser proferida é a mais adequada, considerando as possíveis alternativas e o seu viés intrusivo tanto na estrutura societária da Consulente quanto no cotidiano dos usuários dos serviços de TV por assinatura. Deverá também demonstrar que os benefícios de tal decisão suplantam os ônus a serem impostos a todos os envolvidos (empresas e usuários) (MARQUES NETO, 2018, p. 38)

Segundo o professor, a proposta de venda da Sky, tanto prejudicaria o mercado de televisão por assinatura, que poderia ficar ainda mais concentrado, quanto retiraria do público o acesso ao conteúdo da WarnerMedia, privilegiando os interesses econômicos dominantes. Por isso, sugeria que, tanto a Anatel quanto a Ancine, deveriam controlar as condutas da Sky e da WarnerMedia, e não propor a venda de um dos braços da cadeia de valor das empresas.

Mesmo com esses novos argumentos, a unidade técnica da Anatel considerou que os temas dispensariam novas abordagens, uma vez que já teriam sido tratados no Informe 3/2019/SCP-Anatel, bem como no Parecer 112/2019/PFE-Anatel, “sob pena de tornar infundável o encerramento da presente instrução processual” (SCP-ANATEL, 2019b, p. 5). Assim, em 13/6/2019, a matéria seguia para julgamento pelo Conselho Diretor da Anatel. Na proposta, a SCP-Anatel aumentava o prazo para comprovação da adequação da estrutura da Sky para 18 meses, tendo em vista a necessidade de a Anatel

avaliar previamente essa mudança, para atender ao artigo 5º. Também propunha a revogação da medida cautelar do processo anterior, editando nova medida, até o cumprimento dessa nova decisão.

Em 22/8/2019, a Sky apresentou manifestação oral na reunião do Conselho Diretor da Anatel, ratificando o posicionamento já defendido anteriormente.

6.9 Placar final Anatel: 3x2

Com as manifestações das unidades técnica e jurídica da Anatel, bem como dos agentes privados interessados no processo, o relator da matéria, conselheiro Vicente Bandeira de Aquino Neto apresentou sua análise, na sessão de 22/8/2019. Na sua exposição, o conselheiro acolheu os argumentos apresentados pela Sky, de que o artigo 5º da Lei do SeAC não permitira uma interpretação extensiva; de que a intenção do artigo 9º foi conferir liberdade para as empresas configurarem seu capital, com participação estrangeira; de que a Anatel não poderia analisar o caso à luz de normas infralegais que não convergissem plenamente com os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência; e que na decisão, baseada em “valores jurídicos abstratos” deveria considerar as consequências práticas, dada a relevância política, social e econômica dos grupos envolvidos. Com isso, o relator concluiu pela regularidade plena da operação de aquisição da WarnerMedia pela AT&T, “por não haver qualquer contrariedade ao disposto no art. 5º da Lei do SeAC” (NETO, 2019, p. 3).

Na sua fundamentação, Aquino Neto situou que a sede da AT&T estaria na cidade de Dallas, no Texas (EUA), e que, em termos de receita, tratar-se-ia da maior empresa de telecomunicações do mundo, que no Brasil exerceria o controle indireto do Grupo Sky. A WarnerMedia seria um conglomerado ligado ao entretenimento, com sede em Nova Iorque (EUA).

Após a aprovação do negócio, em julho de 2018, afirmava que o Brasil era o único país com análise pendente sobre a fusão, restando os pronunciamentos da Anatel e da Ancine¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Segundo Vicente Aquino Neto (2019), a operação se refletiu e foi notificada pelos Estados Unidos, União Europeia, China, Japão, Canadá, Austrália, Rússia, Coreia do Sul, Índia, México, Chile, Colômbia, Equador, África do Sul, Turquia, Macedônia, Paquistão e Filipinas. Desses, apenas México, Chile e Brasil apresentaram remédios para problemas concorrenciais, os demais aprovaram sem restrições (NETO, 2019, p. 21)

Para o relator do processo na Anatel, a atuação da Anatel, Cade e Ancine seriam complementares. Sendo assim, em sua opinião, a Anatel não poderia usar a regulamentação da Ancine para decidir sobre controle vedado, sob risco de “usurpar competência daquele órgão” (NETO, 2019, p. 33). Ademais, a interpretação que ampliase a vedação para empresas sem sede no Brasil não seria válida, pois não se poderia aumentar uma interpretação de lei para estender uma vedação. Isso seria possível apenas para ampliar direitos, especialmente os direitos fundamentais. Portanto, não haveria vedação de propriedade cruzada e integração vertical para programadoras com sede no exterior.

Acerca da interpretação de forma sistemática, reforçou que estaria agindo conforme princípios constitucionais da ordem econômica e pela Lei 13.874/2019, que institui a declaração de direitos de liberdade econômica, reflexo da postura ideológica do governo vigente. “Qualquer interpretação pretendida pela agência deve sempre ter como corolário tais princípios e garantias, sob pena de ir ao encontro ao próprio texto constitucional e às diretrizes de governo” (NETO, 2019, p. 41).

Quanto às consequências da determinação de venda da Sky, caso a operação fosse considerada ilegal pelo colegiado da Anatel, o relator levantou a hipótese de que possível desinvestimento da empresa poderia reforçar a posição dominante da líder, NET/Claro, e “trazer, naturalmente, uma elevação de preços, queda de qualidade e, conseqüentemente, prejuízos ao consumidor” (NETO, 2019, p. 46). Também supunha que não haveria empresa no mercado capaz de assumir as operações da Sky. Argumento este derrubado após a venda da Sky, em 2021, por decisão da AT&T, e não dos órgãos reguladores brasileiros.

Diferente do posicionamento do Cade e das unidades técnicas da Anatel, segundo Aquino Neto, para analisar as consequências da proposta de venda da Sky, no Brasil, deveria considerar o comportamento do consumidor com a internet e a consolidação de modelos de negócios de conteúdos audiovisuais por OTT.

Também ponderava que o desinvestimento das empresas WarnerMedia também traria prejuízos aos consumidores brasileiros, supondo, também, a descontinuidade da transmissão dos respectivos canais do grupo, no Brasil. Segundo Aquino Neto, isso teria como consequência: redução de 44% dos canais de filmes e séries ofertados no Brasil; -25% de jornalismo; -13% de canais infantis; e -8% de canais de

entretenimento, variedades e artes, em um cenário extremo em que nenhuma empresa compraria os canais, obrigando-os ao desligamento, ao menos na televisão por assinatura.

Uma vez que seu voto caminhava no sentido de permitir a integração vertical, Neto sinalizava para a necessidade de discussão de medidas regulatórias que mitigassem risco de abuso de poder de mercado pelos grupos verticalizados, com eventual revisão do plano de metas de competição da Anatel. Por fim, expôs-se a possibilidade de Anatel e Ancine atuarem juntas para regulamentar e solucionar controvérsias entre programadoras e distribuidoras.

O relator acolheu, posteriormente, na sua análise, o voto do conselheiro Aníbal Diniz (DINIZ, 2019), segundo o qual, a expressão “com sede no Brasil” não poderia ser ignorada, além de afirmar que a Lei permitia a programação internacional, a qual seria diferente de programação nacional. Segundo Diniz, não caberia à Ancine igualar por regulamentação as empresas que realizam essas atividades, tendo sido objeto de preocupação do legislador, proteger o conteúdo nacional.

Curioso que o relator Aníbal Diniz manifestou seu voto já na primeira sessão, uma vez que seu mandato na Anatel terminaria em 2019, podendo eventual novo conselheiro ter posicionamento diverso do seu, que acabou se mostrando decisivo, posto que o placar final foi de 3 votos a 2.

O conselheiro Diniz também trouxe outros trechos dos projetos de lei que resultaram na Lei do SeAC, inferindo que a intenção do legislador seria dar tratamento diferente a empresas com sede no Brasil das empresas sediadas no exterior.

Naquela data, o julgamento foi suspenso em função do pedido de vista pelo conselheiro Moisés Queiroz Moreira. Em 13/9/2019 (MOREIRA, 2019), o conselheiro pedia nova manifestação da consultoria jurídica da Anatel, sobre quais seriam os limites da atuação da Anatel, inclusive se teria competência para afastar normativo editado pela Ancine, bem como se seria competente para analisar a atuação de empresas envolvidas nas atividades de programação e empacotamento.

A PFE-Anatel respondeu em 11/10/2019, com o Parecer 704/2019/PFE-Anatel, informando que não caberia à Anatel informar qual seria a atuação de empresas em atividades fora do seu ramo de atuação, tampouco afastar norma editada pela Ancine. Porém, segundo a PFE-Anatel, não se trataria de afastar ou não Instruções Normativas da Ancine, mas de aplicação da própria Lei do SeAC, que seria suficiente para concluir pela

incidência da vedação legal ao caso, mesmo que não existisse regulamentação infralegal da Ancine (PFE-ANATEL, 2019b, p. 17-19).

Apesar de argumentar que a interpretação independeria de regulamentação, tanto a área técnica, quanto a própria procuradoria basearam suas decisões nesses instrumentos editados pela Ancine.

Após o pedido de vista, o conselheiro Moisés Moreira apresentou seu voto, em 7/2/2020, concordando com o relator quanto à permissão da fusão no Brasil. Porém, após parecer da consultoria jurídica, discordou dos argumentos do relator que imputavam as normas da Ancine como ilegais. Segundo Moreira (2020), as normas da Ancine seriam interpretadas no sentido de dar aos estrangeiros o mesmo tratamento de brasileiros, somente no que coubesse. Ou seja, não caberia a restrição do artigo 5º a estrangeiras, uma vez que qualquer restrição às atividades de produção, programação e empacotamento deveria ser expressa, conforme §1º do artigo 4º, da Lei do SeAC¹⁴⁶. Ou seja, o conselheiro Moisés Moreira trazia uma terceira via de interpretação da Lei, que não seria relacionando os artigos 5º, 6º ao artigo 9º, como fizeram Abert, NEOTV, SCP-Anatel e Procuradoria junto à Anatel; nem a considerar apenas a expressão com sede no Brasil, como o fizeram os conselheiros Vicente Neto e Aníbal Diniz, conforme Sky e respectivos consultores contratados; mas sim entendeu que a proibição do artigo 5º deveria ser apenas para empresas com sede no Brasil, conforme o artigo 4º, que estabeleceria que restrições às atividades de produção, programação, empacotamento e distribuição deveriam ser expressos na Lei.

Sobre a pressão das empresas OTT de audiovisual, que estaria relacionada com a queda do número de assinantes de televisão nos últimos anos, o conselheiro afirmou que os novos serviços estariam operando dentro da lógica convergente e atraindo cada vez mais público, ao passo que pesquisa¹⁴⁷ apontava que pessoas que não assinavam TV, não teriam intenção de fazê-lo.

O conselheiro também mencionou a oferta de serviços de OTT por operadores de televisão por assinatura, que buscam entregar serviços complementares, como banda

¹⁴⁶ Art. 4º São atividades da comunicação audiovisual de acesso condicionado: I - produção; II - programação; III - empacotamento; IV - distribuição. § 1º A atuação em uma das atividades de que trata este artigo não implica restrição de atuação nas demais, exceto nos casos dispostos nesta Lei (BRASIL, 2011).

¹⁴⁷ Estudo Video Viewers, realizado em julho de 2017. Disponível em: https://www.thinkwithgoogle.com/qs/documents/2990/twg_graphics_video_viewers_1.pdf. Acesso em 30 dez 2021.

larga, televisão por assinatura, telefonia celular, serviços OTT e conteúdos sob demanda pelo sistema de televisão a cabo, microondas, por satélite, ou mesmo pela internet, o que levaria ao acesso a mais conteúdo, em benefício do consumidor. Porém, isso não seria viável para todas as empresas em função dos distintos modelos de negócios, bem como entendia que a proibição da integração vertical poderia inibir novos negócios.

No entanto, a estratégia não é viável em todos os casos, porque alguns players do OTT, como a Amazon, estão se posicionando como agregadores, oferecendo acesso a canais de terceiros e adquirindo direitos exclusivos para conteúdo específico. Além disso, os provedores e programadores tradicionais de TV paga lançaram seus próprios serviços OTT por meio de modelos de Distribuidores de Programação Múltipla de Vídeo [MPVD] Virtuais, como a Now TV da Sky UK e a distribuição internacional da HBO Go.”

(...)

Assim, um enfoque regulatório conservador diante dessas transformações pode engessar a atuação dos agentes nos mercados, notadamente os operadores de TV por assinatura, inibindo-lhes a formatação de novos modelos de negócio ou de estratégias competitivas, podendo culminar, inclusive, em redução de opções que se disponibilizam ao consumidor – que é exatamente o que se pretende evitar (MOREIRA, 2020, p. 10).

Sendo assim, tal qual defendido pelo relator do processo, Vicente Aquino Neto, Moisés Moreira entendia que eventuais efeitos anticompetitivos fruto da integração vertical deveriam ser combatidos posteriormente pela agência reguladora.

Com isso, já eram três votos favoráveis à fusão, porém, com dois votos contrários: do conselheiro Leonardo Euler de Moraes (2020) e do conselheiro Emmanoel Campelo Pereira (2020). Ambos afirmavam que a fusão não poderia ser aprovada, ao menos que houvesse mudança da lei, devendo a Sky ser vendida pela AT&T no prazo sugerido pela Superintendência de Competição e pela Procuradoria Federal da Anatel. Para Pereira (2020), caso aprovada, estaria contrariando o princípio constitucional da isonomia entre empresas brasileiras e estrangeiras, discriminando apenas empresas nacionais, pelas razões e justificativas externalizadas pela área técnica e pela procuradoria junto à Anatel. Além disso, a decisão poderia ser judicializada, gerando maior insegurança jurídica, além de causar “desconforto no Poder Legislativo que já discute a alteração da Lei do SeAC” (PEREIRA, 2020, p. 5).

De acordo com Leonardo Euler de Moraes, ainda que a regra estivesse criando obstáculos às mudanças do setor, a Lei não poderia ser burlada.

Toda a argumentação relativa ao mercado geográfico delimitado pela lei parece, *data venia*, uma estratégia ilusionista para driblar o propósito intrínseco da Lei vigente, qual seja, condicionar a participação de um mesmo grupo econômico nos dois elos da cadeia de valor do mercado audiovisual por ela definidos (MORAIS, 2020, p. 3).

Além disso, sobre o argumento de que a Lei da Liberdade Econômica teria amparado a aprovação da fusão, Moraes ressaltou que a mesma não revogou dispositivos presentes em outras leis, como o artigo 5º da Lei do SeAC.

Com esse placar de 3x2, o Acórdão 46 da Anatel, de 17/2/2020, declarou que a fusão da AT&T com a WarnerMedia era regular, “por não haver qualquer contrariedade ao disposto no art. 5º da Lei 12.485/2011” (ANATEL, 2020). A decisão também determinava que a agência revisse sua definição de mercado relevante de distribuição, bem como que atuasse com a Ancine para elaborarem regulamentação conjunta para reduzir risco de exercício de poder de mercado na comercialização de conteúdo audiovisual, conforme sugestão do relator do processo, conselheiro Vicente Aquino, vista acima.

Tomada a decisão do Cade e da Anatel, restava à Ancine deliberar sobre a legalidade da fusão, também à luz da Lei do SeAC, porém sobre as atividades de programação.

6.10 A decisão da Ancine: a ilegalidade legal

A primeira manifestação da Ancine sobre a fusão da WarnerMedia com a AT&T se deu em resposta ao questionamento do Cade, cuja nota foi encaminhada à Anatel, na qual a Superintendência de Análise de Mercado (SAM) da agência falava dos riscos que a integração vertical traria à programação e ao empacotamento, bem como o entendimento de que haveria violação à Lei do SeAC.

A análise técnica também seguiu para avaliação da Procuradoria Federal especializada junto à Ancine (PFE-Ancine), que semelhante ao posicionamento da PFE-Anatel avaliou que a operação poderia violar a Lei da televisão por assinatura.

Após a decisão do Cade, o processo na Ancine teve nova manifestação da PFE-Ancine, porém, sem participação de agentes potencialmente afetados pela operação.

No novo parecer, a procuradoria reiterou a possível violação ao artigo 5º, contudo, trouxe comentários sobre o ACC imposto pelo Cade, e sobre a edição de leis que modificaram a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a Lei das agências reguladoras (13.848/2019) e a Lei da liberdade econômica (13.874/2019). Com isso, foi encaminhado à área técnica da Ancine que avaliasse as consequências e impactos, para o mercado, no caso de eventual decisão da agência, incluindo possíveis alternativas.

A Nota técnica 6-E/2020/SAM trouxe análise sobre os impactos e as consequências da decisão da Ancine que apontasse para violação à Lei do SeAC, conforme a área técnica e a procuradoria da agência já haviam se posicionado, inclusive após manifestação das empresas envolvidas e dos respectivos pareceres jurídicos, assim como feito no processo da Anatel.

A Ancine reiterou o poder de mercado dos canais Time Warner, os quais teriam como maiores concorrentes os canais do grupo Globo, de origem nacional. Com isso, a área técnica novamente situava os riscos de se tratar empresas nacionais e estrangeiras de forma diferente. O que poderia ocorrer no contexto de tentar corrigir uma falha de mercado, buscando a diversidade e a valorização do conteúdo nacional. Porém, não seria esse o caso, visto que os conteúdos internacionais já chegariam ao Brasil, com ganhos de escala de produções internacionais, que ajudam a financiar produções e formam enormes barreiras à colocação de títulos, canais e catálogos locais.

(...) Tal diferenciação não resultaria de nenhuma relação de valorização específica a programadoras brasileiras, uma vez que estrangeiras e brasileiras competem livremente no mercado.

5.7.31. Deve-se levar em conta, ainda, que grupos internacionais que atuam no Brasil costumam apresentar uma escala de atuação global, produzindo seu conteúdo e distribuindo para diferentes mercados mundiais. Essas empresas concorrem, no Brasil, com programadoras locais de diferentes portes e escalas (SAM-ANCINE, 2020, p.13).

Sobre os remédios propostos pelo Cade, a SAM-Ancine afirmava que o Acordo em Controle de Concentrações (ACC) não necessariamente solucionava as questões regulatórias, visto que as análises concorrenciais e regulatórias tinham aspectos complementares, mas voltados a objetivos diferentes. No caso da Ancine, seu papel estaria voltado à promoção da valorização do conteúdo nacional independente, bem como a indústria audiovisual nacional como um todo.

A Superintendência da Ancine citou, também, a detenção de direitos de transmissão de importantes competições esportivas pela Time Warner, que coligada à Sky, feriria o artigo 6º, que por sua vez, não faz qualquer menção à localização da sede das empresas. Haveria, em tese, segundo a Ancine, a necessidade de venda desses direitos a outros canais, o que de fato não aconteceu.

Também destacou os mecanismos de investimento em produções com renúncias fiscais, em co-produção com direitos patrimoniais sobre o investimento da Time Warner em obras exibidas nos seus canais, que poderia ser impossibilitada pela interpretação de vedação de empresa ligada a telecomunicações adquirir direitos sobre obras de autores nacionais. Segundo a Ancine, de 2017 a 2019, a Time Warner havia investido mais de R\$ 100 milhões em 57 obras audiovisuais independentes, o que teria que ser revisto com a coligação com a Sky, podendo enfraquecer as parcerias feitas até então. No entanto, a unidade da Ancine entendia que a interpretação do artigo 6º deveria ocorrer em outro processo, diferente da decisão sobre o artigo 5º, o que também na prática não aconteceu.

Com esses argumentos, encaminhava que a Time Warner deveria se desfazer das programadoras com controle comum com empresas de telecomunicações. Alertava, no entanto, que não caberia à área técnica da Ancine prever a reação das empresas diante dessa recomendação, que envolveria questões de negócios que cabem aos agentes econômicos envolvidos. Porém, sinalizava para um caso extremo que seria a redução dos canais em operação no Brasil, com maior perda na categoria filmes e séries. Contudo, avaliava que esse cenário deveria ser relativizado, tendo em vista a audiência desses canais, com marcas fortes e rentáveis, economia de escala, devido à atuação do grupo ser global, bem como com a possibilidade desses produtos serem ofertados em outros meios que não na televisão por assinatura, como os serviços OTT, tanto no formato de catálogos, como no de canais lineares.

Diante desse cenário de mudança da estrutura de mercado, caberia à Ancine avaliar os diferentes modelos de atuação dos diferentes agentes, suas relações competitivas entre si, as diretrizes da política pública e o quadro normativo vigente. Neste sentido, a visão da agência seria não só quanto aos aspectos econômicos vistos pelo Cade, mas quanto aos princípios da diversidade que orientam o serviço de televisão por assinatura, com consequências no amplo setor de audiovisual.

5.8.31. (...), mesmo entendendo que a união entre as empresas aqui analisadas está inserida em um contexto de concorrência dinâmica de um mercado onde a entrada de novos agentes e tecnologias exige novas estruturas concorrenciais, de forma a gerar novos produtos como forma de manter a competitividade, é preciso reconhecer que essa mesma dinâmica traz em seu bojo um entendimento de que a atuação desses agentes vai além do mercado de TV paga, abrangendo o setor audiovisual em seu aspecto mais amplo. Assim, a criação de regras regulatórias diferenciadas entre empresas brasileiras e estrangeiras se expande inibindo empresas brasileiras de se inserirem nessa mesma dinâmica que passa a ser permitida apenas a empresas estrangeiras (SAM-ANCINE, 2020, p. 25).

Na deliberação da diretoria colegiada da Ancine 861-E, feita em 29/9/2020, a Ancine ponderava os efeitos do que seria a consequência extrema da proibição da fusão, com suspensão ou cancelamento de 22 canais de programação e desinvestimentos em coproduções brasileiras independentes, que somavam R\$ 160 milhões, de 2015-2020, com 94 obras audiovisuais, não obstante a ressalva colocada pela área técnica da agência, acima, a qual entendia ser pouco provável a realização desse cenário. A diretoria colegiada da Ancine destacava, por conseguinte, que 20 desses canais da WarnerMedia classificavam-se como de espaço qualificado, voltados à veiculação de produções nacionais e independentes.

Com isso, mesmo com a contrariedade ao artigo 5º da Lei 12.485/2011, bem como afastando qualquer eventual diferenciação entre empresas nacionais e estrangeiras, após as decisões do Cade e da Anatel, entendia a Ancine que pedir o cancelamento ou a suspensão dos canais da Time Warner traria mais prejuízos que benefícios, julgando regular essas atividades após a operação de fusão, mantendo o credenciamento dos canais de programação.

Após três anos, encerravam-se as discussões em torno da fusão da AT&T com a WarnerMedia no Brasil, com posições bastante divergentes e controversas, mas que na prática, mantinham as coisas nos seus devidos lugares, enquanto vigesse o ACC do Cade, ou até que as empresas buscassem novamente adequar suas estruturas. Isso foi o que de fato aconteceu, tanto com a venda da Sky para um grupo argentino, quanto com a venda da WarnerMedia para a Discovery, ainda pendente de análise pelo Cade, uma vez que a união dos canais Time Warner e Discovery ultrapassariam a líder Globo no mercado de

TV por assinatura, mesmo não sendo novamente esse o objetivo das empresas, que miram a concorrência com os serviços de *streaming*.

6.11 As contradições envolvendo a análise da fusão entre AT&T e WarnerMedia, no Brasil

O quadro a seguir mostra os posicionamentos dos diversos atores do processo, e as contradições envolvendo a fusão da AT&T com a WarnerMedia, no Brasil.

Quadro 8 – As contradições envolvendo a Lei do SeAC, os serviços OTT e a fusão entre AT&T e WarnerMedia

Atores	Interpretação Lei do SeAC	Fusão AT&T e WarnerMedia	Concorrência OTT audiovisual
SCP-Anatel PFE-Anatel Abert NEOTV Leonardo Euler (Anatel) Emmanoel Campelo Pereira (Anatel)	Proibição de integração vertical, para sede no Brasil e exterior, conforme artigos 5º e 9º	Deveria ser proibida, com venda da Sky dentro de 18 meses	Exerceriam pressão competitiva, mas isso não obstava a vedação à integração vertical e à propriedade cruzada no mercado de TV por assinatura.
Cade	Não caberia ao Cade avaliar	Poderia ser aprovada mediante Acordo em Controle de Concentrações com prazo de 5 anos.	Não seriam concorrentes diretos do mercado de televisão por assinatura
Sky e consultores contratados Vicente Aquino Neto (Anatel) Aníbal Diniz (Anatel)	Proibição apenas para empresas com sede no Brasil	Permissão sem qualquer restrição	Exerceriam pressão competitiva que justificava a aprovação da fusão, sem restrições
Moisés Moreira (Anatel)	Proibição apenas para empresas com sede no Brasil, uma vez que não haveria vedação expressa a empresas estrangeiras (art. 4º)	Permissão sem qualquer restrição	Exerceriam pressão competitiva que justificava a aprovação da fusão, sem restrições
Ancine	Proibição de integração vertical, para sede no Brasil e exterior, conforme artigos 5º, 6º e 9º e Instruções Normativas da Ancine	Illegal, mas as consequências de se propor o fim das operações dos canais WarnerMedia no Brasil seriam maiores, o que justificava a manutenção do credenciamento	Exerceriam pressão competitiva, porém, deveriam observar as características do mercado brasileiro, da regulação vigente, bem como os objetivos da política pública do amplo setor de audiovisual

Fonte: elaboração própria

Como visto, este capítulo tentou mostrar a tramitação do processo de fusão nos órgãos reguladores e de defesa da concorrência brasileiros, os quais, além de fazerem uma interpretação da Lei do SeAC, analisaram a etapa de implementação da política pública. Dessa forma, foram vistas as disputas, interesses, contradições e consensos dos agentes, para tentar aplicar, no caso concreto, algo que a legislação de 2011 havia tentado impedir. Na época da formulação da Lei da Televisão por Assinatura, a edição de artigos que proibiam a integração vertical e a propriedade cruzada envolvendo telecomunicações e produtores de conteúdos – radiodifusores, produtores e programadores –, no chamado Tratado de Tordesilhas, foi na contramão da tendência internacional, especialmente dos países europeus e dos Estados Unidos (Capítulo 4). No Brasil, o Tratado representou os interesses do grupo hegemônico local de radiodifusão e de televisão por assinatura – Organizações Globo – temente da concorrência estrangeira (Capítulo 5).

Nesse sentido, foram vistos os esforços dos órgãos reguladores para – cada qual à sua maneira – tentarem adequar a legislação vigente ao caso concreto, sem que fosse preciso obstar a fusão entre os grupos, o que poderia causar um mal-estar econômico, político e institucional, tendo em vista a operação ter sido aprovada nos outros países, embora neles não se tenha conhecimento da existência de barreiras à integração vertical como no Brasil.

De um lado, o Cade aprovou a operação, desde que houvesse um acordo entre as empresas, com validade de cinco anos – de 2017 até 2022 – para que funcionassem separadamente. Depois disso, não se saberia o que iria ocorrer. Se Sky e Time Warner poderiam funcionar em conjunto, com a possibilidade de praticarem medidas discriminatórias que o ACC vedava, ou se o acordo seria renovado.

A opinião da área técnica da Anatel para que a Sky fosse vendida num prazo de 18 meses a contar da decisão, caso fosse atendida pelo Conselho Diretor da agência, valeria de fevereiro de 2020 até agosto de 2021. Dentro desse prazo, a Sky teria que comprovar a mudança da sua estrutura previamente à Anatel. Na prática, o anúncio da venda da Sky pela AT&T se deu em julho de 2021, com o fechamento do negócio em novembro de 2021.

Porém, a maioria de três conselheiros da Anatel, decidiu que a fusão era legal, pois o artigo 5º deveria ser aplicado somente a empresas com sede material no Brasil. Uma vez que as empresas que estavam se fusionando teriam sede nos Estados Unidos, o

Tratado de Tordesilhas não seria aplicável a elas. Assim, a venda da Sky Brasil vista no parágrafo anterior ocorreu em resposta à decisão da AT&T, nos Estados Unidos, e não do órgão regulador brasileiro.

Lembrando que a Lei do SeAC começou a tramitar no Congresso Nacional, tendo em vista a Lei do Cabo impedir a participação de capital estrangeiro acima de 49% das empresas. Enquanto as empresas com tecnologias de micro-ondas ou satélite não tinham limitação à essa participação. Ou seja, a participação de empresas de capital internacional, provavelmente com sede fora do Brasil, era um dos assuntos centrais da Lei do Serviço de Acesso Condicionado. O primeiro projeto de lei, 29/2007, previa que empresas de telecomunicações poderiam participar de todas as atividades da cadeia de valor da comunicação eletrônica. Como visto na tramitação da Lei, com o medo do capital das empresas internacionais, foram colocados limites a essa participação. Porém, todas referentes a impedir que o capital dominasse as outras camadas.

A colocação da expressão “com sede no Brasil” também consta do artigo 222 da Constituição, ao permitir a participação do capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão¹⁴⁸. O §1º, do artigo 5º, da Lei do SeAC, limita a participação em radiodifusora a 30%. Esse percentual foi estabelecido tendo em vista o limite colocado no § 1º do artigo 222, que impõe ao menos 70% do capital total e votante das empresas de radiodifusão, a brasileiros natos ou naturalizados há dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. Assim, os 30% restantes de radiodifusoras podem pertencer a empresas estrangeiras, como o são a maioria das operadoras de telecomunicações do país, após a privatização da Telebras.

O artigo 170 da CF/88 também tem como princípios da ordem econômica a soberania nacional e o tratamento favorecido a pequenas empresas, “constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País” (art. 170, incisos I e IX).

¹⁴⁸ Após a Emenda Constitucional 36 de 2002, o art. 222 da Constituição Federal de 1988 passou a ter a seguinte redação: A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, **ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País**. § 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. § 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Lei do SBDC afirma que “reputa-se domiciliada no território nacional a empresa estrangeira que opere ou tenha no Brasil filial, agência, sucursal, escritório, estabelecimento, agente ou representante” (art. 2º, §1º, da Lei 12.529/2007). A LINDB, por sua vez, afirma que é competente a autoridade judiciária brasileira quando for o réu domiciliado no Brasil ou aqui tiver que ser cumprida a obrigação (art. 12, Lei 4.657/1942).

Ou seja, diante dessa miscelânea de regras e possibilidades de interpretação, ao que parece, todas essas legislações intentaram dosar a participação do capital estrangeiro nas relações econômicas do Brasil, devendo ter sede no país para que pudessem responder por direitos e obrigações junto às autoridades.

Em uma espécie de malabarismo, os agentes reguladores, pressionados pelo presidente da República¹⁴⁹, pelo então presidente dos Estados Unidos¹⁵⁰, pelo filho do presidente da República¹⁵¹, a maioria dos conselheiros da Anatel decidiu interpretar a lei de forma a que não houvesse óbice à fusão entre AT&T e Time Warner.

O Deputado Eduardo Bolsonaro visitou a Anatel, em agosto de 2019, para expor seu posicionamento sobre a fusão da AT&T com a WarnerMedia. Em seguida, segundo reportagem, publicou seu posicionamento no Twitter: “Estive com o presidente Leonardo Euler e o conselheiro Vicente Aquino. Argumentei pelo fim da proibição de quem produz conteúdo não poder distribuí-lo. Vedação sem sentido prevista na lei”, postou.

Antes disso foi feita uma tentativa do Presidente da República de alterar a Lei do SeAC por Medida Provisória, o que é proibido pela Emenda Constitucional 8/1995, que deu origem à Lei Geral de Telecomunicações¹⁵².

Já a Ancine decidiu corroborar a opinião das unidades técnica e jurídica da agência, de que a fusão feriria o artigo 5º da Lei do SeAC, porém, com uma inovação.

¹⁴⁹ “A pedido de Trump, Bolsonaro quer MP para mudar Lei da TV paga”. FPS, publicado em 10 ago 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/a-pedido-de-trump-bolsonaro-quer-mp-para-mudar-lei-de-tv-paga-no-pais.shtml>. Acesso em 30 dez. 2021.

¹⁵⁰ “A digital dos Bolsonaro no projeto que quer mudar a TV paga (e pode afetar o *streaming*)”. BENITES, Afonso. Publicado por El País, em 12 set 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/13/politica/1568331156_959924.html. Acesso em 30 dez 2021.

¹⁵¹ “Eduardo Bolsonaro pressiona Anatel para fusão de AT&T e Time Warner”. Estadão, publicado em 22 ago 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/breves/eduardo-bolsonaro-pressiona-anatel-para-fusao-de-att-e-time-warner/>. Acesso em 30 dez 2021.

¹⁵² EC 8/1995, Art. 2º É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional (BRASIL, 1995).

Mesmo sendo ilegal, em razão das consequências que o descredenciamento dos canais da Time Warner poderia causar ao mercado de programação, a operação deveria ser aprovada. No entanto, a Ancine apenas considerou as consequências extremas do descredenciamento dos canais, e não seu controle por outro grupo que não caracterizasse propriedade cruzada.

Como se viu, aparentemente, o Tratado de Tordesilhas, na prática, serviu principalmente para garantir a hegemonia do Grupo Globo na liderança do mercado de TV por assinatura no Brasil, em várias camadas da cadeia de valor. Isso porque a Globo rivalizava com grandes grupos internacionais, não tendo o limite à integração vertical favorecido a entrada de concorrentes nacionais de peso. Os atores nacionais só detiveram espaço no mercado em face das outras medidas legais, como as relativas às cotas de conteúdo nacional e independente, na grade de programação de canais e dentro de pacotes de televisão condicionada a pagamento.

Em relação aos interesses da Abert, mais especificamente das Organizações Globo, não se pode dizer que a decisão foi uma derrota dos seus interesses, tendo em vista que a empresa detinha fatia da Sky, ainda que minoritária.

Também o Tratado de Tordesilhas já havia sido “driblado” tendo em vista a interpretação feita pela Anatel para que a radiodifusora que detinha participação em grupo de telecomunicações, na camada de distribuição, bem como na de produção e programação, apenas declarasse que não teria voto nas decisões da empresa relativas a essas atividades proibidas, mantendo seu controle na atividade de empacotamento, que não teria vedação à propriedade cruzada. Na época, a decisão sobre as atividades de programação, produção e empacotamento caberiam à Ancine, o que na prática, não aconteceu.

Porém, assim como mostrado no Capítulo 5, sobre a influência histórica da Globo na definição das políticas de comunicação no Brasil, é notória a mudança do poder do grupo frente às mudanças atuais, não somente em função da vigência de um governo federal que declaradamente se opõe à emissora, como pela observação do enfraquecimento do grupo Globo frente aos atores internacionais. Essa perda de poder se reflete em mudanças nas estratégias ainda atreladas ao modelo vigente no século XX, bem como na tentativa da empresa se manter líder, não mais com as mesmas vantagens obtidas com a imposição de barreiras político-institucionais (BRITTOS, 2001) ou mesmo com seu padrão técnico-estético (BOLAÑO, 2000a).

A decisão favorável à Sky/AT&T e WarnerMedia, seja no Cade, na Anatel e na Ancine, ademais, mostrou a subsunção do país aos interesses de grupos hegemônicos globais, liderado pelos Estados Unidos, acompanhando a tendência dos demais setores, especialmente com o modelo de regulação neoliberal a partir dos anos 1990.

Sobre a não consideração dos serviços de *streaming* como concorrentes dos serviços de televisão por assinatura para análise da fusão pelo Cade, no entanto, em todo o momento foi sopesado o poder dos grupos internacionais que atuam pela internet que pressionam o mercado de audiovisual, não somente de televisão por assinatura, mas de televisão aberta. Observa-se que os conteúdos especializados e de grande atratividade para o público, os quais têm restrições no direito de propriedade e de transmissão, como filmes, séries e eventos esportivos, representam gargalos nas categorias de canais de programação, com altas barreiras à entrada e acirrada competição entre grandes grupos. Muitos desses produtos são co-produções de estúdios com programadoras, as quais adquirem o direito de exclusividade por determinado período. Por sua vez, são esses conteúdos os principais insumos dos serviços de *streaming*, acirrando a disputa entre os líderes tradicionais e os grupos de internet, deixando cada vez mais distantes grupos menores e independentes dos conglomerados nacionais e globais.

Segundo Mastrini, que ao lado de Becerra estuda a concentração na comunicação na América Latina e em escala global (Capítulo 2), o problema de incluir empresas que atuam na internet em análises da concorrência não está na ferramenta utilizada, mas na definição do mercado, que não se circunscreve a um país, mas é global. Além disso, outro desafio está no fato do modo de regulação e do sistema de acumulação estarem em crise (Capítulo 3), sem definição de uma nova forma de regulação e dos respectivos modelos de negócios dos mercados, que ainda estão sendo testados (BIZBERGE, 2021).

Não obstante essa dificuldade de incluir os serviços ofertados pela internet na avaliação do amplo setor de audiovisual, dados sobre o mercado de televisão por assinatura no Brasil mostraram que, apesar de aumentar o número de outorgas do serviço, a Lei do SeAC não foi capaz de alterar a estrutura de mercado, em forma de duopólio nas camadas de produção/programação e empacotamento/distribuição. Assim, com as barreiras à entrada impostas pelas líderes, as programadoras entrantes não ameaçavam as mais bem posicionadas, nem conseguiam ganhar escala, em razão da dificuldade de comercializar com as grandes operadoras.

Além disso, análise conjunta da Anatel e da Ancine mostrava que os grandes grupos são quem mais se beneficiaram de programas governamentais de desoneração tributária e de linhas oficiais de financiamento. Ainda que não pareça se tratar de restrição formal ao acesso de pequenos prestadores aos benefícios e incentivos, isso elevaria as barreiras no mercado.

De acordo com Lima (2015), que estudou os impactos da Lei da TV Paga (Lei do SeAC) sobre o mercado de audiovisual, os projetos objeto dos recursos do Fundo do Audiovisual (FSA) são escolhidos dentre os que têm maior potencial de retorno financeiro e performance comercial. Um dos objetivos das ações do FSA é estimular modelos de negócios menos dependentes dos recursos públicos e produções com alto grau de competitividade nos mercados doméstico e internacional, de forma a retroalimentar a dotação orçamentária do fundo e ampliar a margem de investimento do setor. Além disso, os critérios de distribuição envolvem desempenho da empresa anterior, capacidade administrativa e gestão dos profissionais envolvidos. Esses itens conformam de 30 a 45% dos quesitos, de acordo com as linhas.

Nesse novo modelo, está claro a vantagem das empresas estabelecidas em relação às produtoras menores ou iniciantes, de forma a fortalecer algumas empresas que cumprem com esses critérios, para produzir mais produtos e com mais frequência (LIMA, 2015, p. 17-18).

Consultores da Sky contratados serviram para embasar o posicionamento dos conselheiros da Anatel que votaram favoráveis à fusão, não obstante os pareceres das áreas técnica e jurídica da agência terem se posicionado de forma contrária, uma vez que os conselheiros não são obrigados a seguir os posicionamentos das unidades técnica e jurídica, desde que devidamente motivado.

Sobre a atuação da Sky nos processos, chamou atenção as tentativas da empresa de não ter a fusão analisada pelos órgãos públicos, ou as tentativas de impedir a participação de terceiros interessados nos processos. Primeiro, ao Cade pediu que não analisasse a Lei do SeAC, que seria competência da Anatel e da Ancine. Depois, à Anatel alegou que o ACC do Cade haveria suprimido os óbices legais da operação no Brasil, não restando motivos para que a Anatel interpretasse o artigo 5º. Também afirmou que uma vez que o artigo 6º não havia sido regulamentado pela Ancine, não haveria como analisar se estaria sendo descumprido pelas empresas que representava. Acerca da participação de terceiros, a Sky entrou com recursos contra a admissão tanto da Abert, quanto da NeoTV,

as quais, segundo a operadora de TV por assinatura via satélite, não preencheriam os requisitos formais para ingresso, e que a decisão dizia respeito apenas à Sky, não respingando efeitos sobre as radiodifusoras, ou as programadoras e pequenas operadoras. Também no Tribunal de Contas da União, após representação do Deputado Federal Paulo Teixeira (PT-SP) contra a decisão da Anatel, a Sky alegou que não caberia ao TCU analisar o mérito da decisão, que estaria sob o poder discricionário da agência, argumentando que seria espécie de revisão da decisão da Anatel, que não se enquadraria nas competências do órgão de controle.

Apesar de a Sky e respectivos consultores contratados, à luz da LINDB, defenderem a segurança jurídica e a necessidade de a Anatel medir as consequências de sua decisão, em face da proposta de venda da Sky, a qual “prejudicaria a concorrência, milhões de trabalhadores da Sky e os consumidores brasileiros”, com o anúncio da venda do Grupo pela AT&T, em 2021, por decisão da própria empresa e não por exigência regulatória, nenhuma dessas possíveis medidas prejudiciais foram suscitadas. Pelo contrário, em nota, a AT&T informava que até a conclusão do acordo, não mudaria a relação com os consumidores, nem haveria previsão de alteração do seu corpo de funcionários¹⁵³.

Na Ancine, a área jurídica abriu caminhos para uma interpretação da lei que desse margem à permissão da fusão, apesar da ilegalidade. A decisão baseada em “valores jurídicos abstratos” também derivou de um dos consultores jurídicos contratados da Sky, no processo da Anatel.

Mesmo sob o argumento de que as programadoras do grupo WarnerMedia atuavam do exterior para o Brasil, não restou esclarecido como essas programadoras fazem para cumprimento das cotas de canais, cujas produções ou co-produções ocorrem em parceria com essas empresas ou são viabilizadas por meio do capital estrangeiro.

Com a concorrência dos serviços oferecidos pela internet, mesmo não tendo sido objeto de análise na presente fusão, a decisão dos órgãos reguladores abriu caminhos para que se mantivessem de fora da legislação vigente, a qual enfrenta pressões para revogação de medidas, tendo em vista a chamada “assimetria regulatória”.

¹⁵³ “A AT&T venderá as operações de entretenimento da Vrio ao Grupo Wertheim”. Comunicado à imprensa. Dallas, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://skycms.s3.amazonaws.com/images/37907079/Venda%20operacoes%20de%20entretenimento%20Vrio%20ao%20Grupo%20Wertheim.pdf>. Acesso em 29 dez 2021.

No entanto, entende-se que a não regulação é uma forma de regular. Além disso, outro fator determinante diz respeito à escolha do momento a se regular, se antes, durante ou após a consolidação dos modelos de negócios. Quanto a isso, a escolha do momento pode viabilizar ou enviesar a regulação. Quando se age antes dos modelos de negócios estarem estabelecidos, existem críticas de que a regulação pode impedir o desenvolvimento da indústria ou mesmo frear a inovação. Ao mesmo tempo, quando se demora ou se opta por deixar o mercado agir livremente, a tendência ao oligopólio e a robustez desses negócios, obsta a ação do Estado, que encontra limites de ordem política e econômica, como caminhou a decisão da Ancine, frente ao peso dos canais da WarnerMedia, no Brasil, e ao investimento que o grupo realiza em co-produções nacionais.

Além dos processos no Cade, Anatel e Ancine, a fusão também foi tema de audiência pública na Câmara dos Deputados, com participação de representantes dos setores de telecomunicações e de radiodifusão, além da sociedade civil¹⁵⁴, a qual não participou das discussões nas agências reguladoras nem no Cade, mesmo o art. 47 do Regimento Interno da Anatel permitir entrar como interessados “aqueles que têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada”, bem como “as associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos ou individuais homogêneos de seus interessados” (ANATEL, 2013).

Segundo Helena Martins, representante da sociedade civil que participou da audiência pública sobre a fusão, a concentração da propriedade e a convergência, não obstante o Brasil não possuir um órgão regulador convergente para tratar de distribuição, conteúdo e internet, não impede que existam políticas públicas.

Isto foi visto discutido na Lei do SeAC e o legislador fez essa escolha, inclusive pactuando entre diferentes agentes. O debate das políticas de comunicação sempre trouxe a preocupação com o debate de conteúdo nacional. Esta preocupação deveria ser trazida também para a Internet. É um debate que se calca no passado, tem um fato presente e uma preocupação para o futuro (MARTINS, informação verbal em POSSEBON, 2018).

¹⁵⁴ “Audiência pública aponta argumentos contrários à fusão AT&T/Time Warner no Brasil”. POSSEBON, Samuel. Publicado por Teletime, em 4 set 2018. Disponível em: <https://teletime.com.br/04/09/2018/audiencia-publica-aponta-argumentos-contrarios-a-fusao-att-time-warner-no-brasil/>. Acesso em 30 dez 2021.

Ladeira (2019, 2020) e Ladeira e Marchi (2019), que também analisaram os desdobramentos dos órgãos regulatórios brasileiros acerca da fusão, porém antes da finalização dos processos nas agências reguladoras e por meio de uma abordagem distinta da EPC, posto que adotam uma perspectiva arqueológica, suscitam a apropriação privada da norma de interesse público, traço do patrimonialismo vigente no Brasil. Isso porque a Lei do SeAC foi interpretada pelos agentes (Abert e Sky) na medida dos interesses dos seus representados, em detrimento do bem comum, o que remonta ao modo de regulação neoliberal a partir das transformações do capitalismo vistas no **Capítulo 3, 4 e 5**, o qual, entre outras questões, mudou o entendimento do que era considerado serviço público até então, no modelo fordista, e do papel do Estado na esfera privada, o que envolve um reequilíbrio de forças.

Além disso, Ladeira e Marchi (2019) questionam a discussão ter se limitado aos termos de uma lei promulgada há 10 anos sobre a sede da empresa em determinado país, mesmo com a presença cada vez maior de atores no cenário mundial, sem importar onde está sua sede. Ademais, observam a tendência de centralização e concentração de empresas globais na compra de canais *broadcasting* – como visto na Argentina em 2016 – e de empresas de internet e canais do Youtube, ou mesmo na oferta dos próprios serviços de *streaming* pelos conglomerados tradicionais e grupos de internet, o que insere o audiovisual nas discussões sobre produção de conteúdo nacional e parece longe dos debates dos casos atuais.

Nesse sentido, foi visto que os órgãos reguladores e de defesa da concorrência não aprofundaram o debate sobre a razão de ser da fusão, a qual suscitou problemas para além da interpretação e da necessidade de mudança legislativa, dadas as transformações do capitalismo. Ou seja, não foram tratados no âmbito da fusão da AT&T e da WarnerMedia temas como neutralidade de rede; concorrência do audiovisual tradicional com serviços de *streaming*; proteção de dados pessoais dos cidadãos a partir das novas configurações do mercado de audiovisual pela internet; papel dos pequenos produtores, das programadoras e dos provedores de internet nesse novo cenário; financiamento de produção nacional e tributação do audiovisual como a Condecine; além de discussões importantes sobre o direito à comunicação, a pluralidade de vozes no sentido tanto de produzir como de assistir, e a formação de uma opinião pública diversificada (COSTA, SANTOS, 2021); além das assimetrias em relação a diferentes mercados, como a

televisão aberta, que enfrenta perdas vultosas de investimentos, a televisão por assinatura, que enfrenta perda de assinantes, e os serviços oferecidos pela internet.

A ausência de considerações sobre grande parte desses temas, entretanto, poderia ser justificada tendo em vista a ausência de uma instância reguladora com competências para essas questões, que não estariam nem na Ancine, nem na Anatel. No caso da radiodifusão, o problema remete às discussões antes das privatizações das telecomunicações, que separou a regulação do setor do de radiodifusão.

Além disso, o Acordo em Controle de Concentrações imposto pelo Cade foi visto pelos conselheiros da Anatel e da Ancine como capaz de suprir os efeitos negativos da fusão. No entanto, o remédio não corrigia as falhas no mercado já existentes, que favorecem as empresas líderes. Ademais, o ACC do Cade também não afetaria o controle comum da AT&T, com capacidade de influenciar os negócios tanto da Sky quanto da WarnerMedia, especialmente com recursos para aquisição de obras e direitos de propriedade, não circunscrito ao mercado de televisão por assinatura, mas que poderia ser utilizado principalmente para o mercado de *streaming*. A figura abaixo ilustra a separação imposta pelo Cade, que não obsta o controle pela AT&T, nos Estados Unidos.

Figura 7 – Controle Comum da AT&T sobre Sky e WarnerMedia



Fonte: elaboração própria

Dadas as disputas envolvendo a televisão por assinatura no Brasil, passando por todas as etapas da política pública, o quadro a seguir apresenta os elementos presentes nessas fases, cujas discussões acerca da fusão entre a AT&T e WarnerMedia, vista neste capítulo, aumentaram as fragilidades, limites e assimetrias em relação aos conteúdos ofertados pela internet.

Quadro 9 – Etapas da política pública da televisão por assinatura

Resumo das etapas da política pública do Serviço de TV por assinatura	
Agenda	Descompasso entre Lei do cabo e LGT e regulamentações da Anatel (Cabo X Satélite DTH e MMDS); maioria de programação estrangeira e contexto de convergência da oferta de serviços
Formulação	Tratado de Tordesilhas; Defesa do oligopólio da radiodifusão; Cotas de produção nacional e independente, com ampliação da competência da Ancine
Implementação	Aumento de assinantes nos primeiros anos de vigência, seguido de estagnação e queda; Estrutura de mercado em duopólio na operação/empacotamento e na produção/programação; Aumento produções nacionais na grade de programação; Profissionalização; regionalização, mas sem retirar hegemonia do eixo Rio-SP; Fim do Tratado de Tordesilhas? ou O Tratado de fato existiu? Aumento da oferta de VoD; Oferta de programação linear na internet
Reformulação	Concorrência OTT e assimetrias regulatórias

Fonte: elaboração própria

Como consequência das decisões do Cade, Anatel e Ancine, foram colocadas na agenda do governo as mudanças setoriais, que implicam na reformulação da legislação da televisão por assinatura em vigor. Também a partir de relatório da OCDE (2020) sobre a regulação das comunicações no Brasil, foram encaminhadas recomendações que incluem essa mudança legal. A partir daí, iniciou-se um grupo de trabalho no governo federal para estudar o tema e propor um anteprojeto de lei que reformasse o modelo atual e abarcasse, em certa medida, os agentes digitais. Todas essas questões serão analisadas no capítulo seguinte.

7. DESDOBRAMENTOS PÓS-FUSÃO NO BRASIL: NO COMPASSO DO DESCOMPASSO

Após analisarmos a fusão da AT&T e da WarnerMedia, no Brasil, este capítulo intenta mostrar os desdobramentos políticos e institucionais que as decisões do Cade, da Anatel e da Ancine trouxeram para o debate público. Isso porque, como consequência dos encaminhamentos dos órgãos reguladores, foram colocadas na agenda do governo as mudanças setoriais, que implicam na reformulação da legislação em vigor, e na necessidade de criação de uma regulamentação nova acerca dos atores que atuam na internet.

Além disso, a partir de relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil (OCDE, 2020), foram encaminhadas recomendações relacionadas ao alinhamento das políticas de comunicação brasileiras às adotadas por países-membros, bem como acerca da reformulação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, Lei 12.485/2011. A partir daí, iniciou-se um grupo de trabalho, denominado GT-SeAC, do governo federal, para estudar o tema e propor um anteprojeto de lei que reformasse o modelo atual e abarcasse, em certa medida, os agentes digitais.

O momento também é marcado pelas rediscussões de dispositivos legais, tendo em vista a proximidade do fim da vigência de artigos relativos à obrigação de inserção e promoção do conteúdo nacional, dentro da grade de programação dos serviços de televisão por assinatura, estipulado para 12 de setembro de 2023, doze anos depois da data da promulgação da lei do SeAC¹⁵⁵.

É importante situar, como visto no capítulo anterior, que mesmo antes do final da vigência do Acordo em Controle de Concentrações (ACC), proposto pelo Cade, e antes da decisão do TCU sobre a legalidade do processo na Anatel, a AT&T vendeu a Sky para um grupo argentino, dando fim ao controle cruzado e à integração vertical existentes no país. Além disso, em 2021, houve a venda de parte da WarnerMedia para o grupo Discovery, que como visto no Capítulo 6, tem destaque em canais de programação do segmento documentários, o que implica na análise do Cade sobre os efeitos para o mercado concorrencial, mas que não incluímos no escopo deste trabalho, em razão do

¹⁵⁵ Art. 41. Os arts. 16 a 23 deixarão de vigor após 12 (doze) anos da promulgação desta Lei (BRASIL, 2011)

processo ainda estar em tramitação no momento da realização da tese, extrapolando, assim, nossos objetivos.

Diferente das discussões vistas na formulação da Lei do Cabo e da Lei do SeAC, o GT-SeAC não contou, entre seus membros com direito a voto nas deliberações do grupo, com representantes da academia, da sociedade civil ou mesmo da Secretaria Especial de Cultura e da Ancine. Esta última, é importante lembrar, regula e fiscaliza a maior parte das disposições da Lei do SeAC, tendo em vista a legislação endereçar a maioria das suas medidas às atividades de produção, programação e empacotamento, todas da alçada da Ancine. A agência, todavia, foi convidada a levar suas considerações. Segundo Lauterjung (2021), que questionou o Ministério das Comunicações sobre a exclusão desses atores do grupo, a justificativa foi: “a burocracia existente para que sejam criados grupos entre diferentes pastas do governo, o que dependeria de decreto presidencial” (LAUTERJUNG, 2021).

A “burocracia”, no entanto, se alinha ao posicionamento apresentado pelo governo, o qual, no início do mandato presidencial, extinguiu todos os colegiados da administração pública federal¹⁵⁶, que abrangem conselhos, comitês, comissões, grupos, fóruns, entre outros nomes correlatos, que em sua maioria, têm a participação da sociedade civil. O decreto foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.121), que suspendeu liminarmente a eficácia de determinados dispositivos do decreto, mas que ainda aguarda decisão do STF (STF, 2019)¹⁵⁷.

Não obstante isso, o capítulo irá analisar itens do relatório preliminar do grupo, as contribuições da Ancine e da consulta pública, de natureza não vinculatória, e a versão final do documento.

Dentro de cada item discutido no âmbito do Grupo de Trabalho, serão vistos os projetos de lei em andamento no Congresso Nacional. O objetivo é verificar em que medida seus conteúdos dão conta das assimetrias regulatórias discutidas ao longo deste trabalho, envolvendo os serviços de audiovisual tradicionais e os prestados na internet e

¹⁵⁶ Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019 (BRASIL, 2019a), alterado pelo Decreto 9.812, de 30 de maio de 2019 (BRASIL, 2019b).

¹⁵⁷ A ADIN em questão gerou polêmica após a escolha do relator do processo recair sobre o recém-empossado ministro do STF, nomeado pelo Presidente da República, André Mendonça, o qual foi Advogado-Geral da União manifestando-se favorável ao decreto que extinguiu os colegiados. SCHIAFFARINO, Júlia. Publicado por Congresso em Foco.UOL, em 19 dez 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/mendonca-assume-relatoria-de-acao-que-extingue-conselhos-de-participacao-popular/>. Acesso em 19 fev 2022.

em que medida os projetos se caminham para o aprofundamento do descompasso legal e institucional nas comunicações no Brasil.

A intenção, ao final deste trabalho, é ajudar a pensar em alternativas de regulação das comunicações, de modo a tentar driblar a ideia simplista e amplamente difundida atualmente, de que a solução para conter as assimetrias regulatórias existentes seria desregular os serviços atualmente sob regulação, em detrimento de uma ampla discussão sobre a necessidade de regular atores que, historicamente, encontram-se de fora desta temática, como os radiodifusores e, atualmente, as empresas OTT de audiovisual, a exemplo do recomendado por Maryleana Méndez, publicado em um sítio especializado, segundo a qual,

Em conclusão, a recomendação geral é de que **as obrigações do mercado de TV paga sejam reduzidas para favorecer a melhor competição e desenvolvimento do setor**. A simplificação e flexibilidade regulatória permitiria que a participação de mercado de cada agente dependesse de seu produto e, desse modo, favoreceria a escolha por parte do usuário, que receberia mais e melhores serviços, adaptados às suas preferências (MÉNDEZ, 2022, grifo nosso¹⁵⁸).

Na mesma linha foi o exposto na versão preliminar do relatório do GT-SeAC, trazendo a opinião de organizações internacionais que influenciam as tomadas de decisões dos países:

Nas discussões em âmbito internacional, refletidas por exemplo na edição da Recomendação ITU-T D.262, há um reconhecimento de que a dinâmica tecnológica cria novos desafios no ambiente concorrencial, sendo recomendado buscar a inovação na promoção da competição, inclusive reduzindo cargas regulatórias sobre os prestadores de serviços tradicionais, ou seja, para as prestadoras de SeAC (GT-SEACa, 2021, p. 57, grifos no original).

Com esse pensamento, haveria uma tendência de retirar obrigações relativas ao carregamento de canais de caráter público, além de remoção de exigências quanto aos conteúdos nacionais e independentes dentro dos canais de programação, o que equipararia o serviço condicionado a pagamento ao prestado na radiodifusão e na internet, não obstante os preceitos constitucionais acerca do direito à comunicação, que deveria, em tese, ser aplicado independentemente do veículo.

¹⁵⁸ “Tecnologia, novos hábitos de consumo e a revisão da Lei do SeAC”. MÉNDEZ, Maryleana, em Teletime.com, publicado em 10 jan 2022. Disponível em: <https://teletime.com.br/10/01/2022/tecnologia-novos-habitos-de-consumo-e-a-revisao-da-lei-do-seac/>. Acesso em 27 jan 2022.

Entendemos que esse cenário reflete o momento de enfraquecimento democrático, marcado pela ascensão de ideais de cunho ultraliberal penetrando o setor de audiovisual, o que reforça a necessidade de defesa de argumentos favoráveis ao interesse público nesta seara. Vimos ao longo desta tese, que a defesa em torno da flexibilidade e simplificação regulatórias como favoráveis à inovação, à competição, à liberdade de expressão e à escolha dos usuários, na prática, não costuma prosperar em um ambiente de formação de oligopólios. Neste cenário, predominam as barreiras estético-produtivas, político-institucionais, bem como as barreiras digitais, as quais impedem que a participação dos agentes se dê em função dos seus produtos – os quais enfrentam assimetrias tendo em vista essas barreiras. Nesse sentido, sem uma regulação que contribua com os produtores nacionais, independentes e com os de menor porte, estes não têm condições de ofertar produtos compatíveis com os dos grandes atores.

Posto isso, o capítulo é organizado de modo a tentar esclarecer as seguintes perguntas:

- a) Quais desdobramentos após as decisões do Cade, Anatel e Ancine em outros órgãos e em organizações internacionais, como a OCDE?
- b) Quais resultados e contradições na atuação do grupo de trabalho para reformulação da Lei do SeAC?
- c) Os projetos de lei em andamento, se aprovados nos termos em que estão, dão conta das assimetrias regulatórias apontadas?

7.1 Processo de entrada do Brasil na OCDE e análise das recomendações para as comunicações

Logo após a decisão da Agência Nacional do Cinema sobre a fusão entre AT&T e WarnerMedia no Brasil, foi divulgado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em outubro de 2020, um relatório sobre telecomunicações e radiodifusão no país. O documento traz várias recomendações de adoção de políticas públicas e regulação para as comunicações, além de medidas relativas à organização institucional do setor.

Em janeiro de 2022, foi cancelado o início do processo de entrada no Brasil para se juntar aos 38 países que compõem, atualmente, o chamado “clube dos ricos”¹⁵⁹¹⁶⁰ da OCDE. O processo já havia sido iniciado em 2017, quando o então presidente Michel Temer requereu a entrada do Brasil na Organização, sinalizando o início de uma nova agenda de posicionamento do país no âmbito internacional. À época, o pedido formal deveria ser avaliado pelos países-membros, o que se confirmou em janeiro de 2022.

Atualmente, a próxima etapa para efetivação do ingresso do Brasil, que pode levar de dois a cinco anos, é a avaliação por comissões temáticas quanto ao cumprimento de recomendações da OCDE em diversos setores, o que pode incluir as recomendações feitas no relatório de 2020 sobre as comunicações. Segundo nota do governo brasileiro, “o Brasil está em plena consonância com os valores fundamentais da OCDE, (...) tais como a defesa dos princípios de livre mercado, o fortalecimento da democracia, a modernização econômica e a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos” (NOTA CONJUNTA DO..., 2022¹⁶¹). Não obstante o discurso estar desalinhado com a prática, os interesses em torno da OCDE marcam os rumos ideológicos do Brasil de aproximação dos Estados Unidos e da Europa, em detrimento de uma agenda de proximidade com atores regionais, por meio do Mercosul¹⁶², ou com outras nações consideradas periféricas ou emergentes, caso dos BRICS – agrupamento formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Entre as recomendações e avaliações da OCDE sobre as políticas públicas e o modelo institucional das comunicações do Brasil, destacou-se a opinião da Organização sobre a decisão acerca da fusão da AT&T e WarnerMedia no país. Segundo a OCDE, a decisão da Anatel de “relaxar regras de restrições verticais apenas para empresas

¹⁵⁹ “OCDE aprova convite para Brasil iniciar entrada na entidade econômica”. AUGUSTO, Otávio, publicado em [Metrópoles.com](https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/ocde-aprova-convite-para-brasil-iniciar-entrada-na-entidade-economica), em 25 jan 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/ocde-aprova-convite-para-brasil-iniciar-entrada-na-entidade-economica>. Acesso em 27 jan 2022.

¹⁶⁰ “OCDE faz convite oficial para que Brasil negocie entrada na entidade”. SANT’ANA, Jéssica, publicado em G1.com, em 25 jan 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/01/25/ocde-faz-convite-oficial-para-que-brasil-negocie-entrada-na-entidade.ghtml>. Acesso em 27 jan 2022.

¹⁶¹ “Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores, da Casa Civil e do Ministério da Economia - Brasil é convidado a iniciar processo de acesso à OCDE”, publicada em 25 jan 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-da-casa-civil-e-do-ministerio-da-economia-brasil-e-convidado-a-iniciar-processo-de-acessao-a-ocde. Acesso em 27 jan 2022.

¹⁶² “Por que o Brasil quer entrar na OCDE? Para especialistas, há ganhos e perdas”. OTTONI, Luis, publicado em G1.com, em 11 jul 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/por-que-o-brasil-quer-entrar-na-ocde-para-especialistas-ha-ganhos-e-perdas.ghtml>. Acesso em 27 jan 2022.

estrangeiras parece arbitrária e será difícil justificá-la no médio e longo prazos” (OCDE, 2020, p. 31).

Não obstante esse apontamento, outros países da OCDE aplicam restrições à propriedade dos veículos de comunicação, embora considere que restrições à integração vertical não sejam comuns, no contexto da convergência. Com isso, a Organização sugeriu que as avaliações sobre integrações verticais aconteçam caso a caso, e que políticas públicas que visem à pluralidade da mídia, à produção de conteúdos e à promoção da competição poderiam ser alcançadas por meio da atuação de um ministério setorial, o qual deveria assumir a centralidade da formulação dessas políticas, referindo-se à omissão do então MCTIC, atual Ministério das Comunicações, no papel de coordenador da política pública.

À época da publicação do relatório da OCDE, não foram inseridas informações sobre a decisão da Ancine sobre a fusão da AT&T e WarnerMedia. No entanto, a Organização sinalizava que o conselho diretor da agência reguladora do cinema poderia decidir de forma contrária ao entendimento da Anatel, o que poderia levar a um “impasse institucional”, uma vez que não existiria nenhuma autoridade superior de cunho revisor, tampouco um processo institucionalizado de resolução de conflitos (OCDE, 2020, p. 238-239).

Como visto no capítulo anterior, embora as decisões das agências tenham convergido no sentido de que ambas aprovaram a fusão, seus argumentos e motivações caminharam de lados opostos, deixando margem para esse impasse institucional sinalizado pela OCDE, principalmente quanto à dúvida de ser permitido, ou não, a integração vertical entre telecomunicações e programadoras de televisão por assinatura no Brasil.

No âmbito institucional, a OCDE destacou como ponto positivo a estrutura de governança da internet no país, por meio do CGI.br, a qual promove a participação de diversos atores, públicos, privados e não governamentais. Porém, recomendou que houvesse uma maior coordenação entre as políticas e regulamentações federais e locais, além de sinalizar para a necessidade de criação de uma agência reguladora unificada, que atuasse em conjunto com o Cade, por meio da junção das funções regulatórias da Anatel, da Ancine e do MCOM e da harmonização e integração da regulamentação de toda a cadeia de valor da radiodifusão e da TV por assinatura, a exemplo de países como Austrália, Hungria e Reino Unido, que fundiram suas agências reguladoras de

radiodifusão e comunicações. A proposta se assemelha ao que vimos no Capítulo 5, sobre as tentativas de formulação de uma Lei Geral da Comunicação Eletrônica e da criação da Ancinav, o que nunca prosperou. Enquanto não fosse criada a agência, a OCDE sugeriu que apenas Anatel ou Ancine analisassem eventuais impactos de integrações.

Aliada aos interesses voltados à maior liberalização dos mercados, a OCDE também recomendou que houvesse uma reforma constitucional para pôr fim ao limite de 30% da propriedade de emissoras de radiodifusão a estrangeiros, conforme artigo 222 da Constituição Federal de 1988. Em contrapartida, deveriam ser adotadas medidas para manutenção da identidade nacional e promoção do conteúdo local, de modo que a competição desafiasse os atores estabelecidos, especialmente o grupo líder nacional.

(...) as empresas devem competir com base em seus méritos, e não receber vantagens indevidas devido à sua propriedade ou nacionalidade.

(...)

Facilitar a entrada de novos provedores de serviços de radiodifusão no mercado pode ser crucial para desafiar grandes atores já estabelecidos. Remover barreiras aos investimentos estrangeiros diretos (IED) pode ajudar a atingir esses objetivos de políticas de radiodifusão mediante aumento nos investimentos, nos empregos, na competição e na pluralidade dos meios de comunicação (OCDE, 2020, p. 41).

Apesar de defender a competição pelo “mérito”, independente da propriedade e da nacionalidade, na prática, os próprios países-membros da OCDE impõem medidas que favoreçam os atores nacionais, sejam eles públicos ou privados, como visto no Capítulo 4, em relação à abertura internacional das telecomunicações e da radiodifusão nos Estados Unidos e na Europa, com amplas medidas que favorecessem os líderes locais.

Em relação à Lei do SeAC, recomendou o fim do “Tratado de Tordesilhas”, com eliminação dos artigos 5º e 6º da Lei. Também propôs o fim das distinções entre diferentes modalidades de serviços, como a de Serviço de Acesso Condicionado, Serviço de Valor Adicionado, Serviço de Comunicação Multimídia, Serviço Móvel Pessoal, Serviço de radiodifusão, entre outras classificações. Para a OCDE, essa distinção gera disputas, discussões e arbitragem tributária, tendo em vista serem aplicados diferentes impostos e alíquotas aos serviços. Em relação ao ICMS, por exemplo, propôs a harmonização do percentual aplicado pelos Estados. “Para fins de tributos e

convergência, então, o Brasil deve considerar um sistema de licenciamento unificado para eliminar a distinção entre serviços de comunicações e radiodifusão” (OCDE, 2020, p. 36).

Em relação ao limite de 20% fixado pelo Cade como delimitador de participação no mercado como posição dominante, a OCDE sugeriu a adoção de outras métricas para aferição do domínio do mercado no Brasil. Para a Organização, 20% é considerado um limite baixo, ao passo que em outros países da OCDE é pouco provável que uma empresa seja considerada dominante se sua participação no mercado for inferior a 40%. Nessas situações, caberia às empresas demonstrarem que as barreiras à entrada de novos competidores são baixas para afastar medidas que combatam essa dominação.

Ainda que o Cade considere, em tese, o limite de 20% como fator de dominação de mercado, na prática, nenhuma medida foi feita para refrear a participação de mercado da Sky, de 28%, e da Claro, de 52%; das Organizações Globo no mercado de programação de televisão por assinatura, bem como na hegemonia na radiodifusão e, atualmente, na dominância do Netflix no mercado de *streaming*, líder do segmento com 30% dos assinantes, sem considerar serviços como YouTube.

Também sobre os limites à propriedade estabelecidos para a radiodifusão, a OCDE ressaltou que as regras editadas em 1960 são ineficazes e não monitoradas, como as relativas à propriedade a membros de uma mesma família, retransmissão de programação de outra emissora e os princípios de competição na radiodifusão aberta. Na ausência de uma agência reguladora unificada e na omissão do Ministério das Comunicações, segundo a OCDE, deveria ser feita uma análise pelo Cade da competição no audiovisual, incluindo serviços de sinal aberto, por assinatura, OTTs e vídeos sob demanda.

Como mostrado no capítulo anterior, apenas a Anatel ponderou que a concorrência dos serviços OTTs de audiovisual representam ameaça ao mercado de televisão por assinatura. Tanto o Cade quanto a Ancine consideraram, à época das decisões, que as condições de acesso à banda larga e de crédito, não colocavam os serviços de OTT como ameaças à televisão condicionada a pagamento. Contudo, além de não avaliarem os concorrentes potenciais do mercado, deixando que cresçam e se consolidem sem regulação, os órgãos não consideraram que o público que historicamente contratou serviços de televisão paga pertenciam às classes A e B, as quais, nos anos de 2017 em diante, já contavam com ampla cobertura de internet e condições de crédito.

Em relação à concorrência com serviços de OTT, por seu turno, a OCDE trouxe a recomendação de que fossem feitas regulamentações que não enviesassem o mercado em benefício dos novos serviços, por meio de assimetrias tributárias e falta de cotas de conteúdo brasileiro. Porém, ressaltou que a solução não seria transpor a mesma regulação dos outros setores aos serviços OTT. Nesse sentido, deveria-se buscar remédios que incentivassem investimentos na produção e na transmissão de conteúdo doméstico. Além dessas assimetrias, destacou que os fornecedores de OTT não têm restrições verticais de integração e regulamentações específicas sobre defesa do consumidor, taxas regulatórias e regimes fiscais, os quais, como vimos, são mais rigorosos nos serviços tradicionais.

A recomendação se fez acompanhar de números relativos à produção e disponibilização de conteúdos nacionais pelas plataformas OTTs, o que se mostrou aquém do esperado, apesar de haver expansão de produções brasileiras e títulos nacionais nos catálogos dos serviços. A Netflix, por exemplo, encomendou a produção de 11 títulos originais brasileiros, até 2019. A Amazon Prime, que entrou no mercado brasileiro em 2016, encomendou seu primeiro título original brasileiro também em 2019. Em termos de conteúdo local dentro das plataformas audiovisuais OTT, os filmes brasileiros representavam em torno de 6,3% da biblioteca de filmes nas sete principais plataformas OTT. Enquanto isso, as séries brasileiras representavam 23,1% do total disponível nos catálogos, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Conteúdo local produzido por OTT no Brasil, em 2019

	Filmes			Séries		
	Títulos únicos	Títulos nacionais	Quantidade na biblioteca (%)	Títulos únicos	Títulos nacionais	Quantidade na biblioteca (%)
Netflix	2.757	88	3,2	1.188	39	3,3
Amazon Prime Video	2.750	17	0,6	513	2	0,4
Globo Play	272	83	30,5	314	232	73,9
Claro Vídeo	2.696	63	2,3	189	62	32,8
HBO Go	590	5	0,8	128	13	10,2
Vivo Play	4.310	469	10,9	614	244	39,7
Oi Play	3.930	358	9,1	1.388	408	29,4

Fonte: OCDE, 2020, p. 229 *apud*. Business Bureau MPC.

O relatório também trouxe a necessidade de medidas para fortalecimento do sistema público de radiodifusão, especialmente após decisões do governo federal que enfraqueceram a EBC.

Ainda sobre a radiodifusão, indicou que o sistema de concessões abrangendo várias instâncias, como ministério setorial, Poder Legislativo e Presidente da República também deveria ser revisto e simplificado.

Externou, também, a imprescindibilidade de promoção da alfabetização midiática que o ambiente convergente requer, no sentido de tornar as pessoas aptas a usar e a fazer uso pleno das oportunidades oferecidas pelos serviços audiovisuais, ao passo em que é importante sensibilizá-las dos riscos associados ao uso desses serviços.

Como desdobramento das recomendações da OCDE, em novembro de 2020, foi criado um Grupo de trabalho no âmbito do Ministério das Comunicações para estudar os caminhos para a atualização do serviço de acesso condicionado, conforme abaixo.

7.2 Contribuição da Ancine ao GT-SeAC

Criado em 9 de novembro de 2020, pela Portaria MCOM 1.277 (MCOM, 2020), o Grupo de Trabalho tinha como objetivo apresentar proposta de atualização da Lei do SeAC, quanto aos mercados de produção, programação, empacotamento e distribuição, com base nas recomendações sinalizadas pela OCDE.

Apesar de endereçar medidas relacionadas às atividades de produção, programação e empacotamento, o GT-SeAC não contou, entre seus membros efetivos, com representantes da Agência Nacional do Cinema, que regula e fiscaliza essa parte da cadeia de valor, constante na maior parte das disposições da Lei em análise. Não obstante, o Grupo contou com membros do Ministério das Comunicações e da Anatel e previa a participação de convidados nas discussões, “se entendesse necessário”, porém, sem apoio nas deliberações.

Mesmo assim, a Ancine encaminhou, em julho de 2021, relatório ao GT-SeAC, com panorama e desafios da regulação da TV paga. Nele, a agência descreveu as atividades de programação e empacotamento e respectiva regulação feita pela Ancine; resultados das políticas de cotas de conteúdos nos últimos anos; desafios da TV paga com crescimento de serviços de Vídeo sob Demanda e do Serviço de Oferta de Conteúdo Audiovisual em Programação Linear via Internet; medidas de simplificação tributária,

especialmente sobre o Condecine-Título; e ações de fomento por meio de renúncias tributárias e do Fundo Setorial do Audiovisual.

Como reflexos da política pública de cotas para produção de obras audiovisuais nacionais, a Ancine apresentou dados do crescimento das obras registradas na Ancine de 2010 a 2020, excluídas as de conteúdo videomusical, com características diferentes de séries e filmes, cujos números cresceram de 1.186 obras registradas em 2012, para 2.138, a partir da implementação das cotas nos canais, em 2013. Desse ano em diante, até 2019, foram registradas, em média, 3.365 obras no total (ANCINE, 2021, p. 15). A agência ressaltou a queda dos registros em 2020, com 2.941 obras, em função da paralisação das produções no contexto da pandemia. Desse total de obras, a maioria se refere a obras de espaço qualificado, e de 2014 a 2019, acima de 75% são produções independentes, dados os incentivos fiscais e com fomento direto do FSA a essas modalidades de conteúdos.

Mesmo com esse aumento do número de obras registradas, a Ancine analisou os dados em conjunto com a respectiva veiculação nos canais de programação de espaço qualificado da televisão por assinatura. Em 2020, a produção estrangeira esteve em 77,6% da programação total desses canais. As horas restantes foram 7% de obras brasileiras, 4,6% de publicidade e 10,8% como obras não constituintes de espaço qualificado, classificadas como “Outros”. (ANCINE, 2021, p. 32). A Ancine destacou que o espaço de publicidade que ocupava participação média de 11% da programação caiu para 4,6% em 2020, em função de a regulamentação não mais considerar as chamadas dos programas como publicidade, contabilizadas na categoria “Outros”.

Em relação à concorrência dos serviços de *streaming*, a Ancine destacou que o Brasil é o sexto maior mercado do mundo em faturamento, sendo que Netflix passou todas as operadoras brasileiras em número de assinantes, com faturamento de 6,7 bilhões de reais em 2020, “50% maior do que a soma da receita de todas as emissoras abertas de televisão, com exceção da Globo” (ANCINE, 2021, p. 76).

Analisando-se os instrumentos de regulação dos países para os serviços de televisão aberta, paga e sob demanda, de acordo com a Ancine, nenhum país das Américas cobrava taxas específicas sobre plataformas de VoD para financiar criação audiovisual ou cinematográfica, porém, existem sistemas de cotas em alguns países. Ainda na América Latina, conforme a agência, somente o Brasil tem restrições à

integração vertical e à propriedade cruzada na televisão por assinatura. Na Europa, no entanto, existem restrições desse tipo na Croácia, França, Itália e no Reino Unido.

Das obras brasileiras de espaço qualificado registradas, inicialmente, para a veiculação em televisão paga, em detrimento da primeira exibição ser em salas de cinema, televisão aberta e em plataformas de vídeo sob demanda, por exemplo, a Ancine destacou que 25% delas são de programadoras e radiodifusoras, que detêm a maior parte dos direitos dessas obras.

Sobre as diferentes classificações de serviços de VoD e modelos de negócios, que mostramos no Capítulo 2, a Ancine trouxe as características comuns desses serviços e as atividades envolvidas, tais como a produção; agregação (mecanismos e estratégias de marketing, distribuição e formação de audiência para marcas e conteúdos); formação de catálogo; provimento de catálogos ou conteúdos avulsos e personalização a usuários; e distribuição (gerenciamento das redes e entrega de conteúdos adquiridos aos usuários).

Em relação às preocupações com as assimetrias e a existência de diferentes agentes reguladores atuando em um ambiente convergente, a Ancine comentou as decisões sobre a classificação de serviços que ofertam programação linear pela internet como serviço de valor adicionado, e não como serviço de acesso condicionado, em função do entendimento da lei sobre serviço de telecomunicações. Também trouxe a decisão sobre a fusão da AT&T e a WarnerMedia, que poderia agravar as assimetrias vistas entre SeAC e VoD e pressionam a regulação. Acerca dos desdobramentos da fusão com a nova fusão entre WarnerMedia e Discovery, a Ancine apontou duas leituras possíveis,

Por um lado, amplia a tendência de concentração do setor e acentua a tendência de integrações e fusões globais entre agentes visando obter maiores retornos de escala para competir nos novos segmentos que surgem. No entanto, **a aquisição também parece trazer em sua orientação um sinal de que a fusão entre as atividades de distribuição e produção de conteúdo parece dar sinais de enfraquecimento, uma vez que essa nova aquisição foi feita de forma a separar a estrutura de mídia do recém-adquirido grupo Warner do restante do conglomerado AT&T.** Os desdobramentos desse fato recente ainda devem ser observados, mas o que podemos verificar é que adicionam complexidades à dinâmica de mercado, ampliando os desafios para a regulação (ANCINE, 2021, p. 95, grifo nosso).

Apesar de apontar a separação entre distribuição e conteúdo como provável tendência, observamos um crescente investimento dos principais grupos de internet na

infraestrutura de transmissão de dados, a exemplo do realizado por Facebook e Google, visto no Capítulo 2.

Em relação à arrecadação da Condecine, que compõe o Fundo Setorial do Audiovisual, de acordo com a Ancine, a partir de 2012, após a Lei do SeAC, a modalidade Condecine-Teles¹⁶³ representou 90% do valor arrecadado, totalizando R\$ 8 bilhões. As outras modalidades, Condecine-Remessa¹⁶⁴ e Condecine-Título¹⁶⁵ representaram 1% e 9%, respectivamente, de 2012 a 2020.

Em relação às distorções criadas pelos novos modelos de negócios, a Ancine destacou as assimetrias formadas pelo Condecine-Título, o qual é arrecadado para cada segmento a ser veiculado – cinema, TV por assinatura, TV aberta. O fato de haver previsão de arrecadação dessa modalidade para os chamados “outros mercados”, poderia abranger os serviços prestados por meio da internet. No seu entendimento, isso geraria problemas para a formação de catálogos nos modelos de serviços sob demanda, tornando mais caro manter grande número de obras à disposição do público. A Ancine destacou o fato de a alíquota ser aplicada a cada episódio de uma obra seriada, independente de quantas temporadas e quantos capítulos existam, modalidade das mais importantes nos catálogos de *streaming*, o que geraria desincentivos para essas produções, caso a Condecine-Títulos se estendesse aos OTTs, nos moldes como é arrecadado hoje.

A Ancine também apontou como problema do Condecine-Títulos, a cobrança da mesma tarifa para todas as obras, sejam elas de estúdios independentes, grandes estúdios norte-americanos (“*blockbusters*”) e produções advindas de países com pouca tradição de veiculação no Brasil. Também ponderou a indistinção para obras recentes ou não, à exceção de obras lançadas há mais de 20 anos para veiculação em canais de TV. Outro problema seria a arrecadação a cada cinco anos, o que prejudicaria a formação de catálogos.

¹⁶³ Previsto no art. 32, inciso II, da MP 2.228-1/2001, cobrada pela prestação de serviços de telecomunicações que se utilizem de meios que possa, efetivamente ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais listados no Anexo I da MP 2.228-1/2001.

¹⁶⁴ Previsto no parágrafo único do art. 32, da MP 2.228-1/2001. Cobrada no pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação (BRASIL, 2001).

¹⁶⁵ Previsto no art. 32, inciso I, da MP 2.228-1/2001. Cobrada pela veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas (BRASIL, 2001).

À época da edição da medida provisória que criou essa contribuição, em 2001, a previsão era de que a Condecine-Títulos fosse aplicada em segmentos menores, como em hotéis, bares, condomínios e elevadores. Tendo em vista as distorções e a importância que assumem a veiculação de audiovisual pela internet e no formato de catálogos sob demanda, a Ancine realizou estudo em que recomenda a não inclusão de serviços VoD na modalidade “outros mercados”, bem como a necessidade de criação de regulamentos específicos para veiculação de publicidade na internet e na oferta de canais lineares na rede.

No entanto, não deve ser confundida com a defesa de que o segmento de VoD seja isento do pagamento da CIDE para o setor. Isto geraria assimetria regulatória e condições desiguais de competição com todos os outros segmentos que atualmente pagam CONDECINE e atuam no setor audiovisual (ANCINE, 2021, p. 108).

Em função da queda das vendas de vídeos domésticos, os DVDs e *Blu-ray*, bem como na queda na aquisição dos aparelhos que reproduzem essas mídias, nos últimos anos, a Ancine recomendou a necessidade de retirada da obrigação da Condecine-Títulos sobre esses produtos, o que “constitui um entrave à própria subsistência do segmento” (ANCINE, 2021, p. 108), o qual foi, inclusive, excluído do cálculo do IPCA pelo IBGE, a partir de 2020, para inclusão de gastos com serviços de *streaming*.

Em relação ao Condecine-Remessa, o mesmo é cobrado e fiscalizado pela Receita Federal, enquanto a Ancine fiscaliza os recursos isentos dessa contribuição, voltados a produções de conteúdos audiovisuais independentes. Essa previsão de isenção, além de ser uma das responsáveis pela baixa arrecadação (1% do total arrecadado com Condecine), como visto acima, constitui, segundo a Ancine, importante mecanismo de incentivo para que programadoras internacionais invistam em obras nacionais.

Já quanto ao Condecine-Teles, apesar do valor arrecadado de R\$ 8 bilhões visto acima, até 2020, o valor efetivamente desembolsado pelo FSA foi de R\$ 836 milhões (10,45% do total), do montante de R\$ 1 bilhão dos recursos voltados para projetos veiculados na televisão, aberta e fechada (83,6% do destinado à televisão).

A Ancine também destacou que de 2015 a 2020, a participação de obras com fomento aumentou nos canais de espaço qualificado na televisão por assinatura. Houve crescimento de produções do gênero filmes e séries (de 21,3% para 38,1%), canais infantis (de 16,7% para 25,9%) e variedades (de 12,9% para 16,3%), ao passo que o

percentual de documentários com fomento teve queda na participação (de 46,7% para 28,2%).

Em estudo sobre os efeitos do chamado poder dirigente, que diz respeito aos direitos patrimoniais sobre as obras audiovisuais, que no Brasil determinam a classificação como produção nacional e independente, capaz de captar recursos do FSA e se enquadram nas cotas de programação da televisão por assinatura, a Ancine afirmou que os mecanismos atuais não ajudam a alcançar os objetivos da política. Dentre esses objetivos, constam o de aumentar a capacidade de produtores independentes brasileiros de reterem direitos para alavancar renda com exploração comercial de suas obras; e permitir suficientemente promover a circulação de obras em diversos segmentos de mercado, dando maior acesso à população e gerando receitas ao produtor.

Essas discussões são importantes quando crescem as produções nacionais realizadas por serviços de *streaming*, os quais, ainda que não se utilizem, até o momento, de mecanismos de fomento de recursos públicos, não possibilitam aos produtores independentes contratados os direitos sobre as obras após a realização.

Essa perda de direito de exploração comercial da obra após sua realização se agrava, especialmente em um cenário de veiculação por longo tempo e em múltiplos países, o que desfavorece a aferição de renda importante para sobrevivência de agentes nacionais, não ligados a grandes programadoras ou emissoras de radiodifusão.

Feita essa análise das contribuições da Ancine sobre a Lei do SeAC, o item a seguir apresenta os resultados do Grupo de Trabalho sobre o assunto.

7.3 Relatórios do GT-SeAC e Projetos de Lei em andamento

Em agosto de 2021, o GT-SeAC apresentou uma minuta de relatório contendo um diagnóstico do setor de audiovisual, que subsidiou a realização de consulta pública (11 a 12 de outubro de 2021) para produção de relatório final do grupo. A versão preliminar do trabalho foi fruto de reuniões, entrevistas e envio de contribuições escritas realizadas com atores-chave elencados pelo GT, que resultaram em avaliações sobre o cenário e em propostas de alternativas para solução dos problemas levantados.

Após novas reuniões e com os resultados colhidos na consulta pública, o GT-SeAC publicou a versão final do relatório, em 17 de dezembro de 2021. Apesar da Portaria que criou o grupo (Portaria MCOM 1.277/2020, de 9 novembro de 2020) e da

que prorrogou o prazo de conclusão das atividades (Portaria MCOM 3.971/2021, de 29 de outubro de 2021) terem previsto a realização de estudos e a elaboração de proposta de atualização da Lei do SeAC, o relatório final não teve caráter propositivo. A opção por servir somente de diagnóstico, segundo o grupo, foi a necessidade de promover mais debates e pactuar questões controversas com diferentes grupos e instâncias institucionais¹⁶⁶. A expectativa, segundo o Ministério, é que o anteprojeto de lei sobre serviços de vídeo por assinatura e por *streaming* seja apresentado em 2022¹⁶⁷.

Sendo assim, além de um panorama sobre o mercado audiovisual e suas estruturas, o trabalho se estruturou em seis partes, trazendo os contextos, as regras vigentes e as alternativas propostas sobre: *must-carry* (carregamento obrigatório de canais); estrutura societária; tributação; regulação; fomento; e cotas e produção independente.

Diferente do visto no capítulo anterior, em que os reguladores não firmaram consenso em relação à concorrência potencial e efetiva dos serviços OTT de *streaming* de audiovisual, o GT-SeAC considerava a concorrência entre estes e a televisão por assinatura, em razão da queda das fronteiras entre os dois serviços. Como exemplo do esvaecimento desses limites, ambos os serviços passaram a oferecer catálogos sob demanda e programações lineares no ambiente digital. Porém, a partir de dados da Anatel, o grupo esclareceu que, no Brasil, existem 2.631 municípios que não têm infraestrutura necessária para permitir mínima fruição de conteúdo audiovisual pela internet.

Além disso, o usuário pode ter limitações em relação à velocidade de transmissão de dados, o que compromete a visualização de conteúdos considerados pesados, como vídeos. De acordo com a Cetic.br (2021) a velocidade de *download* e *upload*, em 2020, variaram bastante de acordo com a região do país, sendo a menor na região Norte, de 10 Mbps, como mostram os gráficos abaixo.

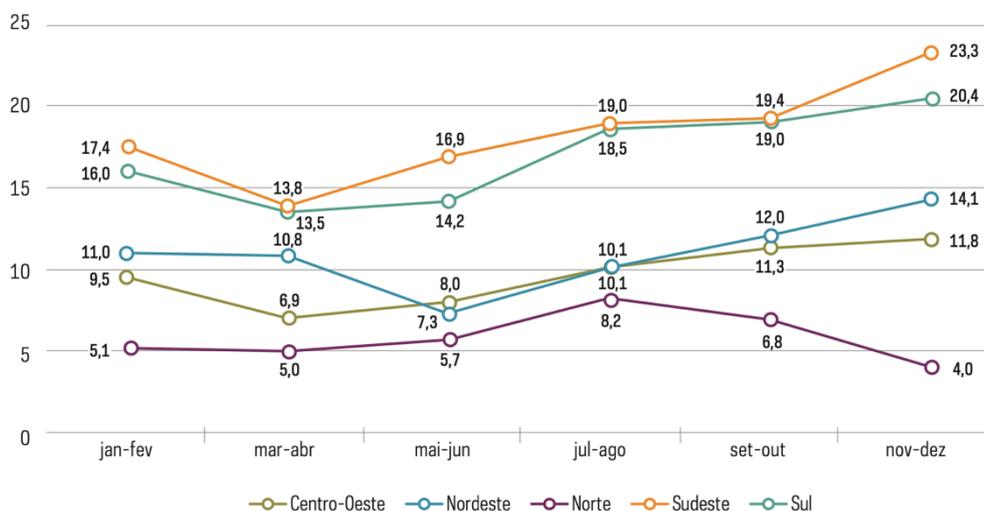
Gráfico 3 – Velocidade de *download*, por região

¹⁶⁶ “GT do SeAC apresenta relatório final; medidas concretas devem vir em 2022”. LAUTERJUNG, Fernando, publicado em Teletime, em 17 dez 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/17/12/2021/gt-do-seac-apresenta-relatorio-final/>. Acesso em 11 fev 2022.

¹⁶⁷ “MCom elabora anteprojeto do novo marco legal para serviços de vídeo por assinatura”. LAUTERJUNG, Fernando. Publicado Por TeleTime, em 16 fev 2022. Disponível em: <https://teletime.com.br/16/02/2022/mcom-elabora-anteprojeto-do-novo-marco-legal-para-servicos-de-video-por-assinatura/>. Acesso em 19 fev 2022.

VELOCIDADE DE DOWNLOAD, POR REGIÃO (1/1/2020 - 31/12/2020)

Mediana bimestral, em Mbps



Fonte: Cetic.br, 2021, p. 163.

Segundo o GT-SeAC, a Netflix, por exemplo, para reprodução adequada das obras do seu catálogo, recomenda as velocidades de 3 Mbps (SD); 5 Mbps (HD) e 25 Mbps (Ultra HD) (GT-SeAC, 2021b, p. 28).

Em relação à tendência de pessoas que assinam televisão cancelarem o serviço para adesão a serviços pela internet, o GT-SeAC trouxe dados de entrevista feita com público de diferentes faixas etárias, em que 20% informaram que reduziriam o pacote de TV, 4% cancelariam o serviço e 51% manteriam, caso a operadora ofertasse múltiplos conteúdos online e não-linear, em diferentes interfaces. Na prática, já se observa a oferta de serviços de *streaming* dentro de canais de programação de TV por assinatura, em uma tentativa de manter os usuários. Além disso, 80% dos brasileiros entrevistados disseram que prefeririam que todo o conteúdo fosse fornecido por um único provedor, que realizaria o empacotamento e centralizaria o acesso, em substituição a terem que administrar diversas assinaturas, entre serviços OTT e de televisão por assinatura.

Sobre a grande quantidade de conteúdo originário de serviços de VoD, em 2018, essas produções superaram pela primeira vez a quantidade de produtos audiovisuais das emissoras de TV aberta e por assinatura. O excesso de conteúdo, por sua vez, dialogicamente, pode representar uma saturação do público,

(...) ainda que haja espaço para a entrada de novos concorrentes e produtos no mercado de VOD, a demanda de fato pode não acompanhar a pulverização do conteúdo

em curso. Em um movimento cíclico, as transformações do setor audiovisual desembocariam na demanda por um novo serviço de características bem tradicionais: a agregação, ou mesmo a curadoria, de conteúdo; papel historicamente desempenhado pelas prestadoras convencionais do serviço de TV por Assinatura (GT-SEAC, 2021b, p. 46).

Tendo em vista que o mercado ainda não se consolidou para saber qual modelo de negócios preponderará, o GT-SeAC apresentou dados sobre o motivo pelo qual ainda existem cerca de 16 milhões de assinantes de televisão no modelo tradicional. De acordo com o Grupo, a principal razão é a capacidade de ofertarem conteúdos ao vivo, como os eventos esportivos, notícias e outras atrações simultâneas. Sendo esse, portanto, um dos desafios para os serviços de OTT e VoD, que dependem da capacidade de transmissão dos dados pela internet.

Não obstante o Grupo de Trabalho tenha apontado a barreira tecnológica neste caso como superada, restando, ainda, barreiras em relação aos direitos de transmissão de eventos esportivos, no Brasil, no entanto, as primeiras experiências de transmissão de campeonatos de futebol regionais depararam-se com interrupções de ordem técnica¹⁶⁸, incomuns nas transmissões por televisão convencional. Porém, o fato é que cresce a disponibilidade de eventos esportivos pela internet, seja em mídias sociais, buscadores de vídeos e empresas OTT.

Na tentativa de se reposicionarem, as empresas de telecomunicações que tradicionalmente ofereciam conjuntamente serviços de telefonia, internet fixa e móvel e televisão por assinatura combinam ofertas com franquia de dados para determinados conteúdos e pacotes de serviços de *streaming*.

Quanto às obrigações e limitações do SeAC decorrentes da legislação e das regulamentações da Anatel e da Ancine, as quais não se aplicam aos serviços OTT de audiovisual, que estão fora da regulação da Anatel e da Ancine, o GT-SeAC listou as seguintes:

Quadro 10 – Obrigações e Limitações do Serviço de televisão por assinatura

Origem legal/normativa	Obrigação/ limitação do SeAC
------------------------	------------------------------

¹⁶⁸ “Após corte de custo, pane na internet gera apagão em jogo do Flamengo”. MATTOS, Rodrigo, publicado por UOL Esportes, em 31 jan 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/colunas/rodrigo-mattos/2022/01/31/apos-corte-de-custo-pane-na-internet-gera-apagao-em-jogo-do-flamengo.htm>. Acesso em 8 fev 2022.

Art. 5º, Lei SeAC	vedações de propriedade cruzada
Art. 6º, Lei SeAC	vedações de adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens de eventos de interesse nacional e contratar talentos artísticos nacionais de qualquer natureza, inclusive direitos sobre obras de autores nacionais
Capítulo V, Lei SeAC	cotas de conteúdo brasileiro na programação
Art. 11, Lei SeAC	obrigação de veicular a classificação informando a natureza do conteúdo e as faixas etárias a que não se recomende
Art. 11, § 3º, Lei SeAC	obrigação de ofertar dispositivo eletrônico que permita o bloqueio da recepção dos conteúdos transmitidos
Art. 24, Lei SeAC	limitação ao tempo máximo destinado à publicidade comercial
Art. 29, Lei SeAC	Ofertado somente por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país
Art. 29, parágrafo único	Distribuição sujeita à regulação e fiscalização pela Anatel
Art. 31, <i>caput</i>	obrigação de somente distribuir conteúdos empacotados por empresa regularmente credenciada pela Ancine
Art. 31, § 1º, Lei SeAC	obrigação de tornar pública a empacotadora do pacote por ela distribuído
Art. 31, § 2º, Lei SeAC	obrigação de não ofertar aos assinantes pacotes que estiverem em desacordo com a Lei
Art. 32, Lei SeAC	Obrigação de distribuir canais obrigatórios
Art. 9º, incisos I a IV, Regulamento Anatel do SeAC, Resolução 581, de 26 de março de 2012	Dever de manter no território nacional infraestrutura que propicie gerenciamento da rede; monitoramento da distribuição da programação; gerência de prestação do serviço (ativa, suspende e cancela o serviço, altera plano e monitora a qualidade, trata de interrupções e restabelecimento); faturamento, cobrança e recolhimento de impostos.
Título III, Capítulo IV, Regulamento Anatel do SeAC, Resolução 581, de 26 de março de 2012	Submissão às regras de instalação e licenciamento do sistema
	dever de oferta do Plano Básico composto só pelos canais obrigatórios
Art. 73 e Títulos II e IV, Capítulo IV, Regulamento Anatel do SeAC, Resolução 581, de 26 de março de 2012	dever de manutenção das condições referidas nos Títulos II (Características do SeAC) e IV (Regras de Prestação do Serviço) do referido Regulamento durante todo o período de prestação do serviço
art. 73, VI, Regulamento Anatel do SeAC, Resolução 581, de 26 de março de 2012	dever de manutenção da instalação do sistema de recepção dos canais de programação de radiodifusão de sons e imagens abertos e não codificados após a desinstalação do SeAC (art. 73, VI).
Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução 632, de	Sujeição às obrigações decorrentes do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações (RGC), aprovado pela Resolução no

7 de março de 2014, conforme o porte da prestadora do SeAC;	632, de 7 de março de 2014, conforme o porte da prestadora do SeAC;
art. 3º, inciso XXIII, Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura, aprovado pela Resolução 488, de 3 de dezembro de 2007	Dever de substituição, sem ônus, dos equipamentos instalados no endereço do Assinante e necessários à prestação do serviço, em caso de incompatibilidade técnica ocasionada por modernização da rede da Prestadora, que impeça a fruição do serviço
art. 3º, XXIV, Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura	dever de substituição, sem ônus, dos equipamentos da Prestadora instalados no endereço do Assinante, necessários à prestação do serviço, em caso de vício ou fato do produto
art. 12, Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura	dever de suspensão do serviço contratado, uma única vez, a cada período de 12 (doze) meses, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias e o máximo de 120 (cento e vinte) dias, mantendo a possibilidade de restabelecimento, sem ônus, da prestação do serviço contratado no mesmo endereço
art. 29, Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura	dever de oferta gratuita da programação do Ponto Principal nos Pontos-Extras e Pontos-de-Extensão
Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pela Resolução 717, de 23 de dezembro de 2019	Sujeição às obrigações decorrentes do Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações (RQUAL), aprovado pela Resolução 717, de 23 de dezembro de 2019

Fonte: GT-SeACa, 2021, p. 54

Além desse levantamento das obrigações e limitações que envolvem os serviços de televisão por assinatura sob a legislação e regulamentos vigentes, o GT apresentou considerações sobre o enquadramento regulatório dos serviços OTT, a partir da decisão da Anatel e da Ancine sobre a oferta de canais lineares pela internet, no caso Claro x Fox, a qual envolve as disputas acerca da reformulação da Lei do SeAC, conforme item abaixo.

7.3.1 Enquadramento regulatório dos serviços de *streaming*: o caso Claro vs Fox

Em resposta à pergunta sobre qual modelo de negócio existente quando o assinante contrata diretamente distribuidora para acesso aos canais lineares com conteúdo audiovisual. Se seria um Serviço de Valor Adicionado ou um Serviço de Acesso Condicionado, o grupo trouxe a distinção entre a distribuição desse conteúdo e a difusão

linear. Segundo o GT-SeAC, a distribuição de SeAC se caracteriza pelo uso de rede de telecomunicações própria ou de terceiros. Já o conteúdo audiovisual não faz distinção entre ser linear ou não, apenas agrega a função desenvolvida pelos programadores de canais, que formam a grade de programação linear.

Tendo em vista que os serviços oferecidos pela internet utilizam, principalmente, as redes de Serviço Móvel Pessoal (SMP) – banda larga móvel – e as redes do Serviço de Comunicação Multimídia (SCM) – banda larga fixa, estas quem respondem por eventuais falhas de transmissão, e não o provedor da aplicação que disponibiliza conteúdos audiovisuais. Além disso, o contrato de prestação de serviço de telecomunicações não se confunde com o dessas aplicações OTT, segundo entendimento do GT-SeAC, corroborando decisões anteriores manifestadas pela Anatel e Ancine. Sendo assim, uma vez que não fica caracterizada a utilização de rede de terceiros, esses serviços não se classificam como SeAC, por não existir a atividade intrínseca de distribuição¹⁶⁹, nos moldes da Lei do SeAC e regulamentos da Anatel. Com isso, as aplicações de internet são serviços SVA e não prestadores de serviços de telecomunicações.

Quanto à distinção da programação linear dos canais de programação e da transmissão desses conteúdos ao vivo pela internet, uma vez que o usuário pode escolher, a qualquer momento, parar de seguir a sequência previamente dada, tal como feito no Youtube, as atividades não se confundem, segundo o GT-SeAC.

Quando o usuário seleciona o evento/programa ao vivo, que está sendo transmitido simultaneamente na Internet em relação ao canal da televisão por assinatura, ele está simplesmente realizando uma escolha de um evento/programa e não selecionando o canal de programação. A qualquer momento, o usuário tem a opção de parar o vídeo que está assistindo e escolher outro que foi anteriormente exibido no canal da televisão por assinatura e que está visualmente colocado (...) ao lado do evento/programa ao vivo emulando a linha temporal do canal de programação. Isso de forma alguma implica dizer que sempre os conteúdos serão exibidos naquela sequência, pois o usuário sempre terá o controle sobre o que quer assistir e a ordem em que deseja assistir.

¹⁶⁹ Distribuição: atividades de entrega, transmissão, veiculação, difusão ou provimento de pacotes ou conteúdos audiovisuais a assinantes por intermédio de meios eletrônicos quaisquer, próprios ou de terceiros, cabendo ao distribuidor a responsabilidade final pelas atividades complementares de comercialização, atendimento ao assinante, faturamento, cobrança, instalação e manutenção de dispositivos, entre outras (art. 2º, inciso X) (BRASIL, 2011).

Pode-se observar tal comportamento em “canais” do Youtube, os quais realizam o encadeamento de eventos/programas, mas da mesma forma, o usuário sempre pode escolher outros eventos/programas em outros “canais” da plataforma (GT-SEACa, 2021, p. 72).

Por esse motivo, tanto por não distribuírem a rede pela qual o conteúdo é entregue ao usuário, quanto porque a linearidade não se confunde com a realizada por canais de programação, serviços VOD pela internet não se confundiriam com SeAC.

Feita essa contextualização sobre as mudanças do mercado e a concorrência com serviços OTT, o GT-SeAC endereçou questões sobre itens específicos presentes na legislação de televisão por assinatura, conforme a seguir.

7.3.2 *Must-carry*

Inicialmente, a obrigação de carregamento de canais de radiodifusão e de canais públicos e educativos pelos operadores de televisão por assinatura foi estabelecida pela Lei do Cabo (Lei 8.977/1995). Com a Lei do SeAC, a obrigação de carregar canais consta do artigo 32, que no sistema analógico eram gratuitos. A partir da TV digital, abriu-se a possibilidade de as emissoras negociarem para veiculação de sua programação, o que provocou a retirada dos canais SBT, RedeTV! e Record dos pacotes de programação da NET/Claro em São Paulo e Brasília, quando do desligamento do sinal analógico nessas cidades. Com a Lei 14.173/2021, as geradoras locais ou retransmissoras de grandes emissoras nacionais também adquiriam o direito de negociar a programação com operadoras de SeAC.

O relatório do GT-SeAC ressaltou que o carregamento obrigatório desses canais gera custos às operadoras de SeAC, além de concorrerem por audiência e pela venda de publicidade dos canais pagos. Porém, historicamente, as maiores audiências dos serviços de TV por assinatura pertencem aos canais de radiodifusão abertos. Em função disso, a regulamentação limita a 17 canais nacionais obrigatórios quando o serviço se dá por satélite (DTH) e não obriga quando a tecnologia é MMDS e TVA.

Na consulta pública e entrevistas realizadas, emissoras de radiodifusão defenderam a manutenção do *must carry*, ao passo que as empresas de telecomunicações pediram a revogação.

Tendo em vista que os serviços OTT não são considerados SeAC, não há obrigação de carregamento desses serviços. Segundo a Câmara Brasileira de Direito

Digital (Câmara-e.net), associação que reúne vários serviços de *streaming*, exceto Netflix, essa obrigação não deveria se estender a eles, tendo em vista que as emissoras públicas já disponibilizam seus conteúdos pela internet. Posicionamento este contrário ao manifestado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), que defende que o carregamento deve ser ampliado para plataformas de conteúdos *online*, uma vez que a assimetria obsta a promoção da diversidade de acesso a conteúdo.

Segundo o GT-SeAC, primeiramente seria preciso incluir os serviços OTT no ordenamento jurídico brasileiro, para só depois analisar as obrigações que hoje competem ao SeAC. Além disso, em relação aos serviços de *streaming* que ofertam acesso ao conteúdo linear, por meio de pontos de acesso, caixas e box, caso do Claro Box, Pluto TV, o GT-SeAC ponderou que o princípio da neutralidade de rede constante do Marco Civil da Internet impede que o distribuidor tenha controle da rede de acesso do usuário. Sobre esse assunto, entre os Projetos de Lei em tramitação que lida com a possibilidade de gratuidade de acesso a canais, destaque-se o PL 619/2021, o qual prevê que conteúdos digitais produzidos pelo poder público deveriam ter tráfego gratuito, também chamado de *zero-rating*, não utilizando a franquia dos serviços de banda larga, que abrange os serviços de internet móvel.

O quadro abaixo lista os Projetos de Lei em andamento que tratam do carregamento obrigatório de canais.

Quadro 11 – Projetos de Lei sobre *must-carry*

Projetos de Lei	Tema
PL 6.044/2013 (apensado ao PL 6.590/2006)	Altera a Lei do SeAC para estabelecer o conceito de Rede Nacional de Televisão (geradora local pertencente a grupo que atue em todas as regiões do país, com alcance mínimo de 1/3 da população e retransmita a maioria da programação da cabeça-de-rede), estendendo às prestadoras regionais e locais o carregamento obrigatório destes canais.
PLS 332/2014 (arquivado no final da legislatura de 2018, porém, é possível voltar a tramitação, conforme critérios do Regimento Interno)	Altera a Lei do SeAC para inserir o conceito de Rede Nacional e Estação de Abrangência Nacional e estabelecer a obrigação de carregamento, independente da tecnologia.
PL 1.105/2015 (apensado ao PL 7.075/2002)	Altera a Lei 4.117/1962 para autorizar entidades que retransmitem televisão em municípios com até 300 mil habitantes a inserirem programação local e publicidade.

PL 2.270/2019 (apensado ao PL 1.311/2011)	Altera a Lei do SeAC e o Decreto-Lei 236/1967 para permitir publicidade comercial em emissoras educativas (até 15% do tempo de programação) e incluí-las no <i>must-carry</i> .
PL 5.645/2019 (apensado ao PL.4.292/2019)	Altera a Lei do SeAC para estender o <i>must-carry</i> dos canais de radiodifusão aos provedores de conexão à internet, sem cobrança adicional e sem desconto no pacote de dados, fixa ou móvel.
PL 5.879/2019 (apensado ao PL 6.590/2006)	Acrescenta o art. 32, §22 à Lei do SeAC, obrigando as redes nacionais de televisão aberta com transmissão digital a carregamento obrigatório, independente da tecnologia. Porém, não define quais seriam essas “redes”.
PL 619/2020	Estabelece gratuidade de acesso pela internet aos conteúdos digitais produzidos pelos poderes públicos.
PL 4.242/2020 (apensado ao PL 6.590/2006)	Altera Lei do SeAC e obriga operadoras a disponibilizarem gratuitamente e em todos os pacotes os canais digitais de geradoras locais de TV aberta.
PL 996/2021 (apensado ao PL 6.590/2006)	Obriga carregamento de canais de radiodifusão digitais sem ônus às distribuidoras de SeAC.

Fonte: elaboração própria, a partir de informações constantes no relatório GT-SEAC, 2021b, p. 110-115.

Pela análise dos projetos de lei em tramitação, nenhum deles dispõe sobre o fim da obrigatoriedade do carregamento dos canais. Segundo o GT-SeAC, não foram apresentados dados econômicos para subsidiar uma análise de revogação ou manutenção dessas obrigações. Também não existem propostas com obrigação de carregamento por plataformas de internet.

Com isso, o GT-SeAC apontou que os dispositivos legais existentes seriam flexíveis para se adequar às necessidades das operadoras, concluindo com argumentos mais favoráveis à manutenção das obrigações do que a revogação, como pleiteado pelas empresas de telecomunicações¹⁷⁰. Porém, o grupo não descartou a possibilidade de estudar mais a fundo o assunto, de modo que o tema sobre a manutenção do *must-carry* não restou sedimentado.

7.3.3 Estrutura societária

¹⁷⁰ “Must-carry tem mais prós do que contras no relatório do GT do SeAC”. LAUTERJUNG, Fernando. Publicado por TeleTime, em 17 dez 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/17/12/2021/must-carry-tem-mais-pros-do-que-contras-no-relatorio-do-gt-do-seac/>. Acesso em 20 fev 2022.

Acerca das restrições à integração vertical e à propriedade cruzada dispostas na Lei do SeAC, 12 de 25 (48%) contribuições propuseram a revogação dos artigos 5º e 6º, em geral ligados ao setor de telecomunicações. Entre a sociedade civil, radiodifusores (Globo e SBT) e programadores da Newco, todos pediram a manutenção das regras. A Ancine se manteve neutra e a operadora Telefónica solicitou a alteração das regras atuais.

O GT-SeAC propôs cinco alternativas para esse problema. A primeira delas seria a manutenção das restrições como estão, o que teria a vantagem de não mobilizar debates técnicos, políticos e administrativos, além do que, “Outra vantagem é que a clareza e a objetividade das restrições existentes não dão margem a interpretações e facilitam a atuação dos órgãos reguladores” (GT-SEACa, 2021, p. 125), a despeito da ampla margem de interpretações vistas na fusão da AT&T e WarnerMedia, no Capítulo 6.

A segunda alternativa propõe revogar as restrições, o que poderia, segundo o Grupo, gerar maior investimento no setor e ampliar a competição e a inovação. Nesta situação, eventuais problemas concorrenciais seriam resolvidos caso a caso, o que poderia aumentar a demanda dos reguladores para resolver essas disputas, na linha do que foi proposto pelo Conselho Diretor da Ancine na decisão sobre a fusão da AT&T e WarnerMedia e a recomendação da OCDE.

A terceira alternativa propõe revogar as restrições e estabelecer critérios em lei em prol da competição, limitando a discricionariedade dos órgãos reguladores. Porém, ponderou-se que esses critérios podem ficar obsoletos no curto prazo, dadas as constantes alterações do mercado.

Por sua vez, a quarta alternativa propõe revogar as restrições e imposição de critérios na regulamentação infralegal, ao passo que à lei caberia estabelecer princípios gerais. Isso incluiria a necessidade de edição de regulamentação conjunta entre Anatel, Cade e Ancine, para unificar os mecanismos de regulação. Porém, essa alternativa além de ser considerada complexa para efetivação, poderia desincentivar novos investimentos, segundo o GT-SeAC.

A última alternativa proposta foi a de reformular as restrições existentes, alterando os atuais limites e critérios, sob o risco de, na prática, manter as coisas como estão.

Atualmente, o PL 681/2021, apensado ao PL 4.292/2019, propõe a revogação dos artigos referentes à integração vertical e à propriedade cruzada da Lei do SeAC. O projeto aguarda parecer em uma das comissões da Câmara dos Deputados.

7.3.4 Simplificação Tributária

O GT-SeAC apresentou uma listagem com os tributos cobrados dos serviços de televisão por assinatura em comparação ao cobrado dos serviços de valor adicionado, incluindo o OTT, que transcrevemos abaixo. A depender do tamanho da empresa, no entanto, há isenção ou simplificação do recolhimento dos tributos.

Quadro 12 – Comparação entre os tributos cobrados dos serviços de telecomunicações e dos Serviços de Valor Adicionado

Serviço de Telecomunicações	Serviço de Valor Adicionado
IRPJ	IRPJ
ICMS	ISS
PIS/COFINS	PIS/COFINS
CIDE FUST	
CIDE FUNTTEL	
Contribuição para Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP)	
Condecine (Teles, Remessa e Títulos)	
Taxas do Fistel	

Fonte: GT-SEAC, 2021a, p. 130

Uma vez que uma ampla reforma tributária implicaria em uma emenda constitucional, o GT-SeAC se limitou a apresentar propostas sobre os tributos setoriais, que deveriam incidir sobre todas as empresas que ofertam conteúdos audiovisuais. Acerca da experiência internacional de tributar serviços de vídeo sob demanda, há cobrança de taxas sobre a receita aferida no respectivo país em Portugal, França, México, Finlândia, China e Estados Unidos. Exceto neste último, o valor arrecadado não é revertido ao fomento ou financiamento do setor de audiovisual.

Entre as alternativas propostas está a manutenção dos tributos atuais; unificar os tributos setoriais; mudar a base de cálculo do Condecine-Título; impor a obrigação de incidência do Condecine-Títulos sobre o VoD; unificar a cobrança dos títulos setoriais; e apoiar proposta de reforma do ISS e do ICMS. Na maior parte dos casos, segundo o GT-

SeAC, as mudanças gerariam economia de custos, redução do valor das assinaturas e diminuição da assimetria tributária.

Para os representantes de empresas de telecomunicações, a reforma tributária do setor seria uma das prioridades de *lobby* no Congresso Nacional, em 2022. Para o segmento, as regras deveriam ser aplicadas a serviços OTT, não somente ligados ao audiovisual, como aplicativos de trocas de mensagens, por exemplo¹⁷¹.

Na Europa, por exemplo, há pressão das operadoras para que serviços de *streaming* e mídias sociais arquem com parte dos custos de infraestrutura de redes de telecomunicações, uma vez que respondem por 70% do tráfego registrado¹⁷². Diferente das discussões no Brasil, na Europa o apelo não se limita à carga tributária, mas aos investimentos em infraestruturas, algo como as redes de televisão a cabo contribuíram nos anos 1990.

7.3.5 Regulação

Um dos principais problemas visto no item sobre a regulação foi sobre a sobreposição de competências e indefinições acerca de resolução de conflitos, o que muitas vezes leva à judicialização dos casos. Para isso, foram colocados modelos com mecanismos de conciliação e mediação; mecanismos de arbitragem administrativa compulsória; e estabelecimento de infrações à ordem econômica específicas para a cadeia de valor do audiovisual. Sobre este último, o GT-SeAC mencionou o PL 3.832/2019, que além de propor a revogação dos artigos 5º e 6º, recebeu emenda dispendo sobre eventuais infrações cometidas por empacotadoras e distribuidoras contra programadoras; no caso de programadoras licenciarem em condições não discriminatórias; de provedores de internet que ofertam acesso gratuito a conteúdos programados ou produzidos pelo seu grupo econômico; e nas situações em que os provedores discriminem ou degradem o tráfego de dados no provimento de conteúdo patrocinado ou gratuito.

¹⁷¹ “Roubo de cabos e reforma tributária são prioridade das operadoras no Congresso”. AMARAL, Bruni. Publicado por TeleTime, em 2 fev 2022. Disponível em: https://teletime.com.br/02/02/2022/roubo-de-cabos-e-reforma-tributaria-sao-prioridade-das-operadoras-no-congresso/?related_post_from=418147. Acesso em 20 fev 2022.

¹⁷² “Telefônica e teles europeias querem streaming e mídia sociais custeando redes”. JULIÃO, Henrique. Publicado por TeleTime, em 14 fev 2022. Disponível em: https://teletime.com.br/14/02/2022/telefonica-e-teles-europeias-querem-streaming-e-midia-sociais-custeando-redes/?related_post_from=418875. Acesso em 20 fev 2022.

Quanto ao arranjo institucional criticado pela OCDE, com múltiplas agências atuando sobre o mesmo ente regulado, o GT ponderou que mesmo que a regulação de serviços prestados pela internet recaísse sobre a Ancine, em função do conteúdo audiovisual, a Anatel pode ser instada a atuar, uma vez que esses serviços respondem pelo maior tráfego de dados das redes de telecomunicações, fixas e móveis.

Entre as alternativas estão a proposta de a Ancine atuar apenas nas ações de estímulo ao conteúdo, como as políticas de cotas e fomento, deixando para a Anatel regular as camadas de programação e empacotamento, a qual regularia também a cadeia do audiovisual do vídeo sob demanda. Por fim, o GT-SeAC sugeriu o estabelecimento de duas camadas de regulação: conteúdo e distribuição, no lugar das quatro atividades previstas na Lei do SeAC. A camada de conteúdo seria de responsabilidade integralmente da Ancine e a outra, que incluiria a distribuição de serviços digitais, seria de competência da Anatel.

O último ponto sobre regulação diz respeito à necessidade de rever o enquadramento do SeAC como serviço de telecomunicações. Segundo o Grupo, essa classificação limitaria a atuação convergente das agências. Foram propostas medidas sobre a retirada desses termos da Lei e ampliação da definição para segmentos de vídeo sob demanda, telecomunicações e radiodifusão, passando a incidir sobre toda a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

7.3.6 Fomento

A respeito do fomento às produções audiovisuais, o GT-SeAC encontrou como problema a ser solucionado reduzir as limitações de mecanismos de incentivo indireto, como por exemplo, a ampliação do teto de investimento, que desde 1996 está em R\$ 3 milhões, e a criação de instrumentos adicionais, como a criação do Condecine-VOD.

O GT trouxe a observação feita pela OCDE, de que haveria subsídio cruzado do setor de telecomunicações ao audiovisual e radiodifusão, que poderiam ser extintos com a revogação dos artigos 5º e 6º da Lei do SeAC.

7.3.7 Cotas e produção independente

As principais preocupações do setor neste último item dos relatórios do GT-SeAC foram sobre o fim da vigência das cotas nos serviços de televisão por assinatura. Foram propostas alternativas como a manutenção da obrigação até ser extinguida em 2023; prorrogação do período de vigência das cotas, com ajustes ou manutenção das regras atuais; e a previsão de cotas para modelos não-lineares.

Sobre a última alternativa, o GT-SeAC ponderou que deveria ser sopesado o modelo de negócio, a disponibilização em catálogo e mecanismos que permitam a efetiva visualização e exibição nos sistemas de busca. Isso implica em investimentos em tecnologias e aplicações, uma vez que cada serviço detém os direitos de propriedade sobre seus aplicativos de acesso aos conteúdos.

7.4 No compasso do descompasso

Apresentado o cenário regulatório envolvendo o conteúdo audiovisual no Brasil, o quadro abaixo mostra o descompasso regulatório no audiovisual no país.

Quadro 13 – Descompasso legal-institucional-regulatório entre radiodifusão, televisão por assinatura e serviços de *streaming* OTT de audiovisual

	Radiodifusão	TV por assinatura	OTT
Ordenamento jurídico	CBT (Lei 4.117/1962); Decreto Lei 236/1967	LGT; Lei SeAC; Regulamentos Anatel; MP-Ancine; INs Ancine	Sem definição no ordenamento jurídico
Regime de outorga/revogação	MCOM, Presidente da República, Congresso Nacional	Autorizações sem prazo	Sem exigência
Reguladores	MCOM (somente outorga)	MCOM, Anatel; Ancine; Cade	Cade
Fomento	Indiretos, com isenção de tributação e publicidade oficial	FSA	Sem incentivos
Cotas	Princípios constitucionais de orientação da produção, porém, não regulamentados (CF/1988, art. 221, incisos I a IV)	Cotas de conteúdo nacional, local e independente.	Sem previsão
Estrutura societária	Proibição de monopólios e oligopólios (CF/1988, art. 220, §5º);	Proibição da propriedade cruzada, integração vertical, monopólios e	Sem previsão

	Limitação da propriedade cruzada (Decreto Lei 236/1967)	oligopólios (Lei SeAC)	
Programação	Princípios constitucionais de orientação da programação, porém, não regulamentados (CF/1988, art. 221, incisos I a IV)	Cotas de canais de programação com espaços qualificados dentro dos pacotes ofertados	Sem previsão
Tributação	IRPJ; ISS, PIS/COFINS; Condecine-Títulos para segmento de mercado radiodifusão	IRPJ; ISS, PIS/COFINS; CIDE FUST; CIDE FUNTTEL; Contribuição para Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP); Condecine (Teles, Remessa e Títulos); Taxas do Fistel	IRPJ; ISS, PIS/COFINS

Fonte: elaboração própria

Como visto no início do capítulo, o Grupo de Trabalho SeAC foi criado para ajudar na elaboração de uma proposta de alteração legislativa, que poderia ocorrer com a proposição de um anteprojeto de lei. No entanto, em que pese o grupo tenha sido composto na maior parte por representantes do MCOM – atual responsável pela formulação dessa política pública –, o grupo alegou que, diante do cenário complexo analisado, haveria a necessidade de negociações com diferentes atores institucionais, com medidas voltadas ao Ministério da Economia (tributação), ao Poder Legislativo (propriedade cruzada, integração vertical), às agências reguladoras – Ancine, Anatel, e até mesmo ao Cade. Assim, a apresentação desse anteprojeto ficou como promessa para 2022.

Apesar de trazer preocupações sobre os serviços de *streaming* OTT de audiovisual, em concorrência direta com os serviços de televisão por assinatura, o grupo trouxe esparsos comentários sobre a radiodifusão, que também concorre com esses atores, tendo em vista disputarem a maior fatia dos investimentos em publicidade, além de ser um serviço com maior penetração na população.

Ao que parece, ao fim e ao cabo, o descompasso histórico entre regulação e comunicações, no Brasil, além de sinalizar para a manutenção, aponta, ora para a

equivalência de todos os serviços, no sentido de não terem uma legislação efetiva, inclusive com a revogação ou fim da vigência de dispositivos da Lei do SeAC, ora para a preocupação de instituir mecanismos regulatórios apenas para os serviços prestados pela internet. Novamente a radiodifusão permanece de fora de mecanismos que promovam conteúdos locais e de qualidade, com estímulo a produções próprias, que não sejam cópias dos veiculados nos outros segmentos, como cinema, TV por assinatura e OTT, nem a reprodução de material importado ou a veiculação de cultos neopentecostais.

Em relação à ausência de representantes da sociedade civil nas deliberações, embora o GT-SeAC não tenha, de fato, decidido nenhuma proposta concreta, pelos argumentos expostos, parece claro o objetivo de criação de um ambiente favorável às empresas, ainda que os reflexos ao usuário em termos de preço, qualidade e diversidade não sejam alcançados.

CONCLUSÕES

Neste capítulo final, mostraremos o caminho percorrido para tentar responder às seguintes perguntas suscitadas na Introdução: *Como se dá o descompasso entre tecnologias, regulação das comunicações e políticas de comunicação no Brasil, que se aprofundam ante a velocidade das transformações e o crescimento de serviços de streaming no setor de audiovisual? Quais desafios e consequências esse problema suscita? Quais perspectivas diante desse cenário?*

A partir das análises realizadas no decorrer dos capítulos, intentamos pensar acerca de alternativas para tentar reduzir o descompasso entre regulação, políticas de comunicação, direitos fundamentais e tecnologias.

Assim sendo, iniciamos o nosso percurso com a escolha teórico-metodológica advinda da dialética, até chegar à Economia Política da Comunicação (EPC), na vertente latino-americana, que tem na concorrência um modelo de análise da Indústria Cultural, a partir das contribuições de Bolaño (2000a), com uma visão holística do setor e interdisciplinar. Com a EPC e o uso de métodos da pesquisa qualitativa, foi possível refazer a trajetória histórica que encaminhou as transformações que vivenciamos no capitalismo. Assim, fenômenos sociais como o neoliberalismo e o próprio capitalismo não são vistos como naturais, nem imutáveis, mas transitórios, limitados pela história. Com esses métodos e abordagens, foi possível ter uma percepção da realidade ampla, crítica e relacionada a múltiplos fatores.

Tendo em vista que o problema de pesquisa surgiu de inquietações em torno do crescimento da concorrência do audiovisual, especialmente com a entrada de atores internacionais, foi preciso, primeiramente, entender os conceitos ligados à formação de estruturas de mercado em oligopólio, intrínsecas ao modo de produção capitalista. A partir das contribuições de Possas (1983), entende-se que essas estruturas de mercado expressam as condições de concorrência, as quais quando se referem a oligopólios, são marcadas pela existência de barreiras à entrada, potenciais ou efetivas, que reúnem estratégias e métodos para que as empresas se mantenham na liderança ou modifiquem as posições existentes, podendo, inclusive, impedir a entrada de novos agentes ou criar novos mercados. Uma das fontes dessas barreiras ocorre com as alianças e fusões entre diferentes empresas, gerando ganhos de escala, de escopo e intensa concentração dos mercados.

Dadas as peculiaridades dos produtos infocomunicacionais, é importante pensar de que forma as estruturas de mercado em oligopólio esbarram nas garantias relacionadas ao direito à comunicação. Nesse sentido, as recomendações da Unesco (1993), no âmbito do relatório MacBride, de 1980, mostram-se atuais em face da concorrência com os serviços de *streaming*. Por exemplo, a necessidade de medidas relativas aos mecanismos de financiamento que reduzam a influência da publicidade na política editorial e na busca por mecanismos que assegurem o incremento da independência e autonomia dos meios, especialmente os de pequeno porte privados e os públicos.

Ademais, as preocupações sobre a descentralização e diversificação das produções permanecem oportunas, com mecanismos de participação direta do público; de temáticas sobre mulheres, crianças, jovens, idosos, diferentes etnias, raciais, religiosas e linguísticas, além da demanda de maiores expressões de culturas de áreas distantes do *mainstream*. Todos esses elementos do direito à comunicação contribuem com a efetivação da democracia, na medida em que promovem e impulsionam o debate público, em momento de expansão da disponibilidade de mais conteúdos, ao mesmo tempo em que se assiste ao recrudescimento e ameaças à democracia, com a “autocratização”. Dialogicamente, a ameaça à democracia se dá com o respaldo de um sistema de regulação que apregoa a liberdade, porém, adstrita aos mercados privados, ainda que em detrimento das demais liberdades individuais.

A partir do crescimento da oferta e do consumo de conteúdos audiovisuais pela internet, observam-se mudanças nas estratégias dos serviços tradicionais, como radiodifusão e televisão por assinatura, para manutenção da hegemonia ou sobrevivência nas novas disputas. Para isso, foi fundamental situar as múltiplas definições para os serviços OTT de *streaming* de audiovisual, bem como os principais modelos de negócios existentes e as estratégias em forma de oligopólio, especialmente por meio da imposição de barreiras à entrada digitais, que se somam e impulsionam as barreiras do tipo estético-produtivas e político-institucionais (BRITTOS, 2001), presentes nos demais setores do audiovisual, além de aprofundarem o descompasso entre as diferentes estruturas presentes no mercado.

Transpondo-se para os serviços de *streaming* as funções da Indústria Cultural, a partir dos desdobramentos que a informação assume dentro da estrutura de acumulação do capital, nota-se que a função publicidade agora se dá com o uso massivo de dados

personais, e não mais restrita às médias de audiências dos sistemas analógicos. Por sua vez, a função propaganda, de reprodução ideológica do sistema, se dá com o estímulo à intensificação do consumo de produtos culturais, refletindo-se no aumento de hábitos do tipo “maratonar”, de forma a acentuar a individualização, com a segmentação de catálogos personalizados, além das estratégias de “Filter bubble”, que encerram as pessoas em determinados grupos, limitando a diversidade de ideias, com impactos na reprodução ideológica do sistema e na incapacidade de contestá-lo. Já na função programa, de natureza simbólica, observa-se a crescente obsolescência programada dos produtos, com novos lançamentos em curto período, a ocupação do lugar antes reservado a possíveis múltiplas expressões estéticas, culturais e sociais, por formas hegemônicas de entretenimento, consumo de mídias sociais, tendo como consequências, em alguma medida, o afrouxamento do laço social e reflexos psíquicos, como reforço de quadros de depressão, isolamento e da síndrome de *burnout*, marcada pelo esgotamento mental.

Foi feita uma tentativa de elencar os elementos multissetoriais que ajudam a compor o retrato dessa estrutura de mercado do audiovisual dos serviços de *streaming* de audiovisual. Para isso, montamos um quadro de análise que ajude a pensar como essas três funções (capital, ideológica e simbólica) se articulam, por meio da regulação, ou seja, da mediação e coexistência de interesses conflitantes e convergentes, com compromissos e instituições garantidoras em diferentes níveis – locais, regionais, nacionais e internacionais; e diferentes graus de concentração dos setores de produção e distribuição.

Em relação às principais características, mostramos as diferenças entre serviços do tipo IPTV (operadores de telecomunicações. Ex: Now/Claro), Internet TV (programação linear pela internet, ao vivo ou sob demanda. Ex: Pluto TV; GloboPlay); Internet Vídeo (Catálogo sob demanda. Ex: Netflix); e OTT dentro de OTT (Ex: canal do GloboPlay no Youtube). Quanto aos elementos técnicos, de uso social e formas de financiamento, bem como os diferentes modelos de negócios, os serviços de *streaming* utilizam tecnologias que ajudam na fruição dos conteúdos e na proteção dos direitos autorais das obras veiculadas. Os modelos de monetização envolvem uso de publicidade (AVOD), pagamento de assinatura (SVOD), pagamento apenas por determinado conteúdo (TVOD) e uma mesclagem desses modelos. Além disso, há oferta de conteúdos lineares, ao vivo e sob demanda, a depender do serviço.

Após explorar conceitos e classificações, consideramos serviços OTT *streaming* de audiovisual, os que oferecem produtos audiovisuais por meio de variados

dispositivos conectados à internet – que podem ser *Smartphones*, *tablets*, consoles de *videogames*, dispositivos conectados, *SmarTVs* – que não se confundem com o serviço que viabiliza a conexão à rede mundial de computadores, porém, que dependem dele, e podem ser acessados por aplicativos (*app*) ou pelo navegador, em sites específicos dos serviços OTT. O acesso, contudo, também permite visualizar determinados programas quando não se está conectado (*offline*), ao baixar o conteúdo previamente em determinado aparelho. Além disso, o conteúdo distribuído é geralmente protegido por direitos de propriedade, assim como os aplicativos que dão suporte a esses vídeos. Eles são caracterizados, também, pelo uso de Algoritmos, Big Data e Inteligência Artificial para formação segmentada de catálogos.

Além de apontar para as funções, características e modelos de negócios, analisamos algumas estratégias competitivas adotadas pelas empresas OTT de audiovisual, fontes de barreiras à entrada comuns a outras indústrias e específicas da Indústria Cultural. Foram vistas estratégias de barreiras absolutas, como uso de patentes; custos irrecuperáveis, como ações de desenvolvimento das marcas; custos de troca em relação aos aparelhos utilizados para acessar os serviços de *streaming*; reputação, com produtos de agentes consolidados do audiovisual, como Globo, Disney e HBO, ou investimentos em reputação própria, como Netflix, Amazon Prime e Apple TV; ausência de restrições a importações, com cotas de conteúdos nacionais e independentes; custo de capital; preços predatórios; e capacidade excedente, com reinvestimentos de somas vultosas em produções audiovisuais.

Tendo em vista a existência de grandes vantagens competitivas das empresas líderes da internet, formadas por Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft (GAFAM), que se consolidaram após a crise dos anos 2000, e do crescimento da plataforma chinesa Tik Tok, as quais passam a competir com setores de audiovisual e de entretenimento, apontamos como principais fontes de barreiras à entrada dessas companhias o uso de ferramentas de Big Data, Inteligência Artificial e Algoritmos. Juntos, estes constituem barreiras à entrada digitais, que podem apontar tanto para a concentração dos serviços, como para a centralização, bem como potencializar as barreiras existentes, do tipo estético-produtivas e político-institucionais.

A partir da montagem desse cenário, definimos múltiplos fatores que ajudam a compor o chamado “Ecosistema OTT *streaming* de audiovisual”, com a intenção de formar um quadro de análise que ajude a pensar possíveis modelos de regulação do setor,

comportando fatores como a origem dos serviços, sociais, econômicos, políticos, tecnológicos e produtivos.

Com base nessa visão holística dos múltiplos fatores que compõem a concorrência do audiovisual, realizamos uma espécie de “arqueologia” desses serviços, por meio da observação das transformações históricas, de ordem política, econômica, regulatória e tecnológica, a partir das mudanças do modo de regulação anterior.

Entendendo que as transformações vistas no setor de audiovisual remontam às mudanças do modo de regulação do tipo fordista, baseado no monopólio, no Estado protetor do bem-estar da população. Após a falência desse modelo, emergiu o modo de regulação neoliberal, a partir dos anos 1970, desde o Chile, com a ditadura de Pinochet, com a implementação das ideias de Friedman, Hayek e outros, por meio dos “Chicago Boys”. O período foi marcado pela liberalização dos mercados, por transformações tecnológicas, como a informática e a internet, culminando em fenômenos tais como a convergência tecnológica, a financeirização e a mundialização do capital, mas também na defesa do individualismo, do maior desempenho, da competição e, acima de tudo, da liberdade. Nesse sentido, do bem comum passa-se à defesa do bem privado, individualizado, do Estado mínimo, mas que, na verdade, não representava a retirada da ação estatal, mas a emergência de uma lógica em que o Estado se situa, cada vez mais, alinhado aos interesses do mercado. Do laço social (WALTON, 1996) promovido pelos sistemas *broadcasting*, passa-se ao consumo individualizado e segmentado da televisão por assinatura.

Uma série de fatores de ordem política também contribuíram para a consolidação e hegemonia do modelo, como crises das dívidas, especialmente dos países latino-americanos, nos anos 1980; a ascensão de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos; da primeira-ministra da Grã-Bretanha, Margaret Thatcher; a queda das repúblicas socialistas no fim do decênio; e o Consenso de Washington, quando o modelo neoliberal se expande para os países periféricos, dentre eles o Brasil, em 1990. Assim, no lugar da desregulação o que houve foi a re-regulação ou transregulação de um modelo a outro.

É a partir dessas transformações que as comunicações assumem papel central, somada aos reflexos da cultura de massa advinda do modelo anterior, coexistindo com um sistema voltado à segmentação. Com a abertura do mercado internacional, travado desde o pós-Segunda Guerra, para dar vazão à superacumulação dos países europeus e do

Japão, refeitos após a retomada do crescimento, os sistemas de telecomunicações que seguiam a lógica vigente, fechado, dentro dos respectivos países, é levado à abertura e à quebra dos monopólios, nos anos 1980, nos Estados Unidos, Europa e Japão, e nos países periféricos, incluindo o Brasil, nos anos 1990.

Na Europa, há quebra dos monopólios públicos, mas com forte atuação do Estado favorável ao lançamento do “campeão nacional” na arena internacional. Nos Estados Unidos, há a quebra do monopólio privado das telecomunicações, por meio da AT&T, que por 63 anos (1921-1984) dominou os setores de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento e prestação dos serviços de telefonia. Sistema esse fechado e que brecava a “inovação criadora” (WU, 2012), capaz de romper as barreiras existentes e transformar a estrutura vigente.

Nesse contexto, uma das principais inovações que não se alinhava a uma estrutura de rede privada e fechada era a internet, que desde o seu nascimento foi concebida para passar por qualquer estrutura física, sem importar a origem e o tipo de tecnologia (cabos coaxiais, micro-ondas, fibra óptica, etc.). Porém, seguindo a tendência do sistema capitalista, o desmembramento do truste da AT&T, nos anos 1980, segue rumo à centralização, nos anos 1990, com fim das restrições à propriedade cruzada e integração vertical, nos EUA, em 1996, até nova formação de oligopólios, nos anos 2000, dessa vez reunindo os setores de acesso à internet, telefonia e televisão por assinatura.

Ainda nos anos 1980, com as possibilidades de multiplicação dos canais de televisão, com tecnologias via cabo, satélites e micro-ondas, há crescente demanda por conteúdos audiovisuais, permitindo a individualização da experiência de consumo, que antes se dava principalmente por meio do consumo em massa, passa a se dar com a segmentação viabilizada pela televisão por assinatura. Assim como os sistemas de telecomunicações, os sistemas de radiodifusão, que na Europa eram majoritariamente serviços públicos, também cedem às pressões por privatização e abertura ao mercado. Conseqüentemente, os grandes estúdios cinematográficos e grandes emissoras de televisão entram na corrida rumo à expansão transnacional.

No que se refere à produção de conteúdo, tomamos como exemplo o histórico de fusões, desmembramentos e articulações da WarnerMedia. Para isso, foram mostradas as estratégias do grupo, especialmente a contar dos anos 1970, quando iniciou a formação de parcerias com empresas não necessariamente ligadas às comunicações, de modo a tentar reduzir os riscos da aleatoriedade das produções da Indústria Cultural. Em seguida,

foram vistas a formação dos conglomerados multimídia nos anos 1990 e 2000, e as alianças mais recentes para enfrentar a concorrência com empresas de *streaming*.

Por meio da análise das articulações das empresas líderes de telecomunicações, nos Estados Unidos e na Europa, e de uma das líderes do setor de audiovisual, foi possível ver a dinâmica da concorrência nesses espaços e a tendência à formação de oligopólios.

A internet, por sua vez, que em meados da década de 1990 abriu-se à disputa comercial, deu início a uma corrida pela criação de novos modelos de negócios, até a formação da bolha especulativa, que estourou no início dos anos 2000. Paralelo a isso, dos milhares de serviços que nasceram na abertura comercial da internet, desfeitos na crise, começam a se consolidar os monopólios da rede, em torno dos sítios de busca, emails, mídias sociais e comércio eletrônico, que aproveitam das ferramentas de publicidade *online*, de forma a moldar a experiência dos usuários em torno dessa rede, também denominados GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft).

Se o modelo fordista foi amputado, a partir dos anos 1970, sob a desculpa de não mais conseguir dar respostas às demandas de crescimento econômico, tampouco o modelo neoliberal dava sinais de reverter tal situação. A diferença estava que, no modelo neoliberal, as ideias estavam tão entrelaçadas ao modo de viver dos indivíduos, cada vez mais alinhado à lógica de vida em forma de empresa e do mercado, que, a cada nova crise, o sistema respondia com as mesmas fórmulas já fadadas a levar o sistema a um novo colapso. Ou seja, se o modelo do tipo regulacionista propõe-se a tríade regulação-crise-regulação, as sucessivas crises do neoliberalismo, sem, contudo, dar sinais de superação, revelam a preponderância de uma espécie de esquema do tipo “regulação-crise-crise-crise”.

Com mais transformações de ordem técnica, em termos de infraestrutura de telecomunicações, redes de transportes de dados e dispositivos conectados à rede, há melhoria da qualidade das transmissões, dando cada vez mais ubiquidade à informação. Nesse momento, o conteúdo audiovisual passa a ser o próximo terreno a ser explorado pelos agentes digitais em torno da internet. As primeiras alianças, no entanto, não se consolidaram, como ocorreu na fusão entre a Time Warner e AOL.

Um ano antes da nova crise especulativa, desta vez no mercado imobiliário, em 2008, nasce um modelo disruptivo de oferta de conteúdo audiovisual pela internet, a partir do desenvolvimento da banda larga, com disponibilização de filmes e séries sem

necessidade de o usuário baixar o conteúdo no dispositivo e cujas aplicações vinham protegidas contra ações que violassem os direitos de propriedade das obras audiovisuais: o Netflix.

Nos anos seguintes, a crise econômica reverberava para países mais sensíveis aos abalos econômicos, como Grécia, Itália e Portugal, os quais tiveram respostas mais austeras que as anteriores, com intensificação de perda de direitos trabalhistas e previdenciários. Anunciada, primeiramente, como uma “marolinha” pelo então governo brasileiro, com a queda dos preços dos *commodities*, a crise também chega ao Brasil e em países de economia periférica, a partir de 2013.

Ainda em 2013, por outro lado, no setor de audiovisual transmitido pela internet, começava a expansão transnacional, com o lançamento das primeiras produções próprias da Netflix e criação de concorrentes de peso no mercado de *streaming*, como Amazon, Disney e outros. Todos esses atores obtêm vantagens com as barreiras à entrada digitais, ganhando cada vez mais espaços em comparação às cadeias do audiovisual tradicionais, como cinema, televisão aberta, televisão por assinatura e DVDs ou Blu-ray.

O processo de expansão global da produção audiovisual se amplifica, com a regionalização das produções para entrarem nos mercados locais, como o latino-americano e expansão da oferta dos serviços em escala global, a partir de 2016. Essa transnacionalização da distribuição de conteúdo audiovisual por meio da internet e de apropriação privada de bens culturais, vem acompanhada da perda da relevância de marcas audiovisuais tradicionalmente fortes – caso da BBC e da Globo –; de mudanças nos formatos e na obsolescência dos produtos; e do aumento das contratações do Star System, atores, produtores e diretores por projetos, com reflexos na “uberização” do trabalho artístico, por meio da perda de direitos trabalhistas, de contratos de trabalho, etc.

No que diz respeito à crise da COVID-19, a partir de 2020, aprofundaram-se os desequilíbrios do fluxo de comunicação mundial, denunciados no Relatório MacBride, em 1980, em função da apropriação privada de amplos setores, cada vez mais dependentes das conexões à internet, como saúde, educação, comunicações e outros. Entre as consequências das medidas de isolamento, aponta-se o crescimento do consumo de audiovisual pela internet e dos serviços de *streaming* OTT de audiovisual.

Feito esse percurso histórico das transformações no amplo sistema capitalista, permeado por crises e novas estruturas no mercado de comunicações, passou-se então à análise dessa conjuntura no Brasil.

O país, que no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, estava recém-saído de um regime militar (1964-1985), havia centralizado as telecomunicações no Sistema Telebras, além de ajudar a fortalecer e a consolidar o monopólio das Organizações Globo, formado por jornal, rádio e as emissoras de TV.

A liderança nacional foi conquistada à base de alianças entre as comunicações e interesses políticos – sob a forma de coronelismo eletrônico. Essa força nas disputas regulatórias se fez presente na entrada da televisão por assinatura no Brasil; nas discussões sobre a Lei do Cabo; até a abertura do mercado à concorrência internacional, primeiramente com as telecomunicações e a separação constitucional que deixou a radiodifusão de fora da competência da agência reguladora – Anatel; seguidas das mudanças constitucionais que levaram à abertura da radiodifusão ao capital estrangeiro, a escolha do modelo da televisão digital e os debates sobre a convergência; e os impedimentos para criação de uma regulação do amplo setor de audiovisual, incluindo diversos meios de distribuição.

O Grupo Globo, até então, sagrou-se vitorioso em todas essas disputas, tendo inclusive brecado, em certa medida, o avanço da internacionalização no amplo setor das comunicações, uma vez que se manteve na liderança da radiodifusão e no mercado de programação da televisão por assinatura, criando-se uma espécie de modo de regulação à brasileira, distinto, em alguns aspectos, do observado em outros países.

A legislação do serviço de acesso condicionado, Lei 12.485/2011, ou serviço de televisão por assinatura, que tramitou no Congresso Nacional de 2007 a 2011, com alguns dispositivos com início de vigência em 2012, começava a dar as primeiras respostas em termos de aumento da produção de conteúdo nacional; maior espaço na programação dos canais; e maior espaço dentro dos pacotes oferecidos. Porém, em razão das disputas à época da formulação da política pública, principalmente entre os tradicionais setores conservadores – radiodifusores; neoliberais – telecomunicações; e progressistas – representantes de pequenos produtores e independentes – o chamado “Tratado de Tordesilhas” impediu, em parte, que a lei, na prática, viabilizasse a esperada convergência entre radiodifusão-telecomunicações-informática e internet no Brasil. O “Tratado” corresponde aos limites legais à integração vertical entre as atividades da cadeia de valor da TV por assinatura e à propriedade cruzada. Todas com a intenção de driblar a ameaça premente de as empresas de telecomunicações de capital internacional retirarem a liderança do Grupo Globo.

Ainda que a legislação da televisão por assinatura não endereçasse medidas para a radiodifusão, esta está presente no mercado de televisão por assinatura, na medida em que detém os maiores índices de audiência também no mercado condicionado a pagamento. Essa presença da radiodifusão nos serviços de televisão por assinatura estende-se, também, à oferta de programação linear pela internet, voltada a assinantes dos serviços.

Porém, desde a entrada dos atores internacionais com a televisão por assinatura e as transformações a partir da expansão da internet, a “Deusa Ferida” (BORELLI *et al*, 2000) passou a ter sucessivas quedas dos índices de audiência, das verbas de publicidade e aumento da dívida. Com a chegada de empresas como Netflix e com a concorrência dos serviços de *streaming*, somada à entrada de um governo ultra-liberal, aliado a grupos ligados à Igreja Neopentecostal, que cresceu sua influência na programação da televisão aberta nos últimos anos (LIMA, 2011), essa queda da liderança da Globo incluiu os debates acerca dos rumos das políticas setoriais, bem como os embates regulatórios.

Em resposta à crescente concorrência com os serviços audiovisuais prestados pela internet, os grandes *players* internacionais começam a se mobilizar para unir forças entre redes de telecomunicações e provedores de conteúdo. Em 2016, é anunciada, nos Estados Unidos, a fusão entre a AT&T e a Time Warner, com a promessa de formarem um gigante do *streaming* capaz de enfrentar a potência do Netflix. A operação somente foi aprovada nos Estados Unidos em 2018, após disputas com o então presidente do país, Donald Trump.

Além de unir as redes de telecomunicações com os conteúdos audiovisuais, concorrendo com serviços OTT, a fusão impulsionaria a concorrência com líderes Facebook e Google na coleta de dados dos usuários. Mostramos, ademais, a característica dos serviços de *streaming* apoiados em forte integração vertical, aquisição de direitos de propriedade e vantagens na distribuição e em acordos com empresas de tecnologias, colocando-os à frente de outras janelas de distribuição do audiovisual.

Devido ao tamanho do acordo entre AT&T e WarnerMedia, além dos riscos potenciais à concorrência, a fusão passou pela avaliação de diversos países, dentre eles o Brasil. Por aqui, a junção mobilizou a atuação da Anatel, Ancine e Cade.

A primeira grande contradição dos atores disse respeito a considerarem ou não a concorrência dos serviços de *streaming*, que cresciam a cada dia em número de

assinantes e em produções próprias, e os serviços de acesso condicionado ou de TV por assinatura, cujos números de assinantes, por outro lado, estão em queda, ano a ano. Cade e Ancine não os consideraram concorrentes, nem ao menos potenciais. Ao passo que a Anatel defendeu que a grande disputa dos serviços de vídeos ofertados pela internet contribuía com o derretimento da base de assinantes da televisão, em função, dentre outros fatores, das assimetrias regulatórias entre os agentes.

A fusão revelou o aumento do poder do *lobby* das grandes empresas de telecomunicações, na figura dos advogados da Sky, então controlada pela AT&T, em detrimento da redução do poder do *lobby* da radiodifusão, histórico nas disputas regulatórias brasileiras, tendo na Abert figura central.

Mas o momento também coincidia com a ascensão de um governo alinhado às políticas norte-americanas, que se mostrou defensor da fusão entre AT&T e Time Warner, no Brasil, em desfavor dos interesses da líder brasileira, Globo, não somente na radiodifusão, como no mercado de programação de canais de televisão por assinatura

A principal dúvida dos órgãos reguladores pesou sobre a expressão “com sede no Brasil”, presente no artigo 5º e §1º, da Lei do SeAC, prevendo a proibição da propriedade cruzada entre emissoras de radiodifusão, empresa de telecomunicações e produtoras e programadoras de televisão por assinatura. Assim, uma vez que a fusão deixava Sky – segunda maior operadora de televisão por assinatura no Brasil, via satélite, e WarnerMedia – segunda maior programadora de canais, sob o controle comum, foi preciso que Anatel e Ancine decidissem se a fusão era válida ou não no país.

O primeiro a decidir, porém, somente em relação aos potenciais danos à concorrência, foi o Cade, que estabeleceu um acordo entre as empresas para que mantivessem as estruturas separadas, por cinco anos, além de evitarem práticas que prejudicassem a concorrência, como preços predatórios na venda de canais ou barreiras aos atores que não compusessem os grupos.

Passados mais de dois anos da decisão do Cade (2017), em fevereiro de 2020, a Anatel emitiu sua decisão. O placar final favorável à fusão foi de 3 a 2, não obstante as áreas técnicas, da Anatel e da Ancine, e as respectivas áreas jurídicas se manifestarem contrárias à aprovação da fusão, alegando ilegalidade da operação. Nesse sentido, os atores contrários à fusão alegaram que o artigo 5º da Lei não poderia ser aplicado apenas a empresas com sede no Brasil. Assim, não haveria, segundo eles, justificativa para não

aplicação da vedação da integração vertical por AT&T e WarnerMedia, em função de suas sedes se localizarem nos Estados Unidos.

Na Ancine, em outubro de 2020, o Conselho Diretor também decidiu pela aprovação da fusão no Brasil, tendo em vista que sinalizava que um suposto pedido de descredenciamento dos canais da Warner programados no país seria bastante prejudicial ao mercado e ao público. Contudo, a Ancine considerava que o artigo 5º não faria distinção entre empresas com sede no Brasil, de empresas com sede no exterior.

Apesar da fusão ter mobilizado muitas opiniões distintas sobre o mercado concorrencial no Brasil, não foram objeto de análise pelos órgãos reguladores questões como a neutralidade de rede, tendo em vista a formação de alianças entre empresa de telecomunicações, responsável pelo provimento do acesso à internet, e empresas que ofertam o acesso a conteúdos. Essas empresas dependem grande parte dos dados disponíveis, ademais de produzirem conteúdos especializados e de grande atratividade para o público.

Além disso, há aumento da concentração de direitos de propriedade, em obras como filmes, séries e competições esportivas, os quais representam gargalos nas categorias de canais de programação, e são justamente os grandes expoentes dos catálogos de serviços de *streaming*.

Também não foram tratadas a fundo as assimetrias regulatórias entre os serviços tradicionais, como radiodifusão, a televisão por assinatura e os serviços de *streaming*; a proteção do conteúdo nacional, no contexto de expansão global da disseminação de produções pela internet; direito à pluralidade, com defesa de pequenos produtores e produtores independentes, dentre outros temas, que apontam para o aprofundamento do descompasso legal-institucional-regulatório entre as novas tecnologias e as comunicações no Brasil.

Outra contradição apontada na análise da fusão no Brasil, se dá com a defesa de argumentos favoráveis à fusão, com base na localização da sede das empresas, ainda que vivenciemos processos como a convergência e a mundialização, que aqueceram a atuação dos agentes cada vez mais em escala global, não importando onde se situa a sede, normalmente localizada nos países centrais, mas que tendem a uma organização multiplanta.

Apesar da Sky ter maior participação em regiões Norte e Nordeste, em função da tecnologia utilizada (DTH) não requerer grandes investimentos em infraestrutura nas

idades, seu modelo de negócios não comporta os pacotes do tipo combo, o que aumenta as chances de seus clientes abrirem mão dos serviços para assinarem OTT. Por sua vez, a líder Claro, por ser via cabo, teria maior penetração em grandes centros urbanos e obtém vantagens em relação aos custos de troca, no caso de um cliente renunciar ao pagamento do serviço do tipo combo, para assinar um serviço de banda larga, de telefonia móvel e outro de *streaming*, cada um com uma empresa diferente.

A análise dos posicionamentos das agências reguladoras brasileiras expôs, também, os principais interesses que permearam o momento de criação da Anatel e de expansão da competência da Ancine. Observa-se que, em alguma medida, esses interesses se refletiram nas decisões sobre a fusão.

A Anatel, por um lado, criada no governo Fernando Henrique Cardoso, cujas políticas se baseavam nas ideias do Consenso de Washington, período durante o qual houve crescimento e implementação das privatizações e internacionalização em diferentes setores econômicos, incluindo as telecomunicações, com a crescente demanda por expansão e com a convergência das tecnologias. Entre os posicionamentos expostos pela Anatel nos processos, a agência afirmou que a política de cotas existiria a despeito do “desejo dos assinantes em relação a tal conteúdo”. Tal argumento, além de expressar a importância dos produtos do ponto de vista econômico e do direito do consumidor, enfraquece, em alguma medida, as discussões sobre a veiculação de temas de interesse público, também enfrentado por emissoras públicas, o que não os impede de darem retornos financeiros, especialmente em razão da qualidade técnica e estética dessas produções. Estas sim consideradas centrais para atrair o público.

A Ancine, por outro, apesar de ter surgido no governo Fernando Henrique Cardoso, de cunho neoliberal, teve suas competências ampliadas a partir da Lei do SeAC, a qual tramitou durante a vigência dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em um momento de expansão global da cultura e das comunicações, bem como na retomada das políticas favoráveis ao cinema nacional. Nesse sentido, a agência tem forte atuação na defesa de interesses ditos progressistas, a exemplo das políticas de incentivo às produções nacionais e ações de fomento às obras audiovisuais, na contramão da retórica do Estado mínimo.

Foram notáveis as percepções distintas das agências, por exemplo, em relação ao crescimento de canais de programação nos últimos anos. Para a Anatel, que considerou apenas o aumento dos canais, não existiriam grandes barreiras à entrada nesse segmento

em função dos novos entrantes. Para a Ancine, porém, foram sopesados a origem desses novos canais, em grande parte da Globo e da WarnerMedia, ao passo que os canais inativados pertenciam a programadoras brasileiras independentes, demonstrando a existência de barreiras que impedem a disputa de posições dominantes ou mesmo a sobrevivência no mercado de programação.

As unidades técnicas das agências convergiram, no entanto, no entendimento de que o Acordo proposto pelo Cade não “legalizava” a fusão. Ademais, a Ancine externou uma preocupação com princípios não adstritos a aspectos econômicos, mas quanto à observância dos princípios da diversidade no amplo setor de audiovisual.

Nesse cenário de disputas entre neoliberais e progressistas, dada a ascensão de um governo de ultra-direita, vê-se a perda do protagonismo da Ancine nas discussões atuais sobre o amplo setor do audiovisual, ao ponto de não ter participado como membro efetivo do Grupo de Trabalho criado para discutir os rumos da normatização do setor de televisão por assinatura, no Brasil, e os desafios que enfrenta em concorrência com os serviços de *streaming*.

Em relação aos resultados da implementação da Lei do SeAC, a norma não impediu que o mercado se estruturasse em forma de duopólio nas camadas de programação e distribuição, o que não gerou medidas dos agentes reguladores, até o momento, para tentar reverter essa estrutura, ou mesmo para estimular uma maior adesão da população aos serviços. As agências produziram um documento em conjunto, em 2016, para avaliar o mercado de televisão por assinatura. Na época, o documento apontava que a imposição de limites à integração vertical não havia impedido a concentração dos mercados de programação, empacotamento e distribuição de TV por assinatura, no Brasil. Porém, apesar dos riscos à concorrência existentes, não foram adotadas medidas para tentar mitigá-los, nem pela Ancine, nem pela Anatel.

Chamou atenção, também, a relevância de canais infantis nos pacotes de televisão por assinatura, os quais detêm 30% da audiência desses serviços. A importância dessa modalidade de conteúdo audiovisual reflete-se na oferta em canais do Youtube e dentro dos catálogos de serviços de *streaming*. O mercado infantil também se destaca nos lançamentos de filmes, especialmente das franquias de grandes estúdios de animação, como Disney, Pixar, Illumination e Marvel. Isso ocorre em paralelo à redução da programação voltada ao público infantil nos principais canais de televisão aberta, o que demanda, também, uma atenção da política pública.

A necessidade de regulamentação do artigo 6º da Lei, para só então a Ancine se posicionar sobre a aquisição de direitos de transmissão e produções nacionais por empresas de telecomunicações, exemplifica a existência de regra sobre produção de conteúdos que resta como “letra morta” no ordenamento jurídico brasileiro. O mesmo raciocínio pode ser visto nos artigos do Capítulo V, da Constituição Federal, que somam mais de trinta anos desde a promulgação, sem efeitos práticos. Isso demonstra a afirmação de artigos que mais embelezam uma lei, tendo em vista tanto a omissão das Casas Legislativas, quanto do Poder Executivo, por meio das agências reguladoras.

Em relatório publicado pela OCDE, em novembro de 2020, sobre a regulação das telecomunicações e da radiodifusão no Brasil, recomendava-se que existisse uma agência reguladora unificada, bem como que houvesse uma instância que mediasse conflitos como esse suscitado com a fusão, a partir das contradições envolvendo Anatel e Ancine. Para a organização que congrega os chamados “clube dos ricos”, a separação de competências na regulação no setor de audiovisual, em um mercado cada vez mais internacionalizado e convergente, torna distante a resposta aos desafios atuais. Enquanto não fosse criada a agência, a OCDE sugeriu que apenas Anatel ou Ancine analisassem eventuais impactos de integrações.

Apesar de considerarmos pertinente a recomendação de uma única agência reguladora atuar nesses casos, em função das diferentes características das agências, cada qual mediando determinados interesses, que remontam às suas criações ou mesmo a suas competências institucionais, entendemos que uma simples exclusão de uma das agências do processo poderia deixar de fora do debate pontos de vista que também poderiam ser complementares, como exposto na análise da fusão.

Ainda sobre a omissão do MCOM, e na ausência de uma única agência para regular televisão aberta, por assinatura, serviços OTT e vídeos sob demanda, a OCDE recomendou que o Cade atuasse na análise da competição do amplo setor de audiovisual. Um dos motivos para esse apontamento foi o reconhecimento das medidas editadas nos anos 1960, para a radiodifusão, que além de antigas, são ineficazes e sem monitoramento quanto ao cumprimento de itens como propriedade por pessoas da mesma família e retransmissão da programação das grandes emissoras por radiodifusoras regionais.

Mesmo com os números da Ancine que registram um aumento das produções de filmes e séries brasileiros, a produção estrangeira ocupa mais de 75% da programação de canais de espaço qualificado. Os números destacam, também, que o Netflix

ultrapassou todas as operadoras de televisão por assinatura em número de assinantes, em 2020. O faturamento da líder do *streaming*, de 6,7 bilhões de reais seria maior que a metade da receita de todas as emissoras de televisão aberta, exceto da Globo.

Em relação à Condecine, a Ancine se posicionou favorável à cobrança para serviços de *streaming*, mas de modo a não desincentivar obras seriadas, além de aplicar taxas equivalentes ao tamanho dos *players* ou à data da produção, de modo a não equiparar *blockbusters* de produções menores e obras novas e antigas.

Apesar de ter sido criado um grupo de trabalho entre Ministério das Comunicações e Anatel para apresentarem uma proposta de alteração da lei da televisão por assinatura, o relatório final não trouxe um posicionamento do governo sobre os rumos da política setorial. Optou-se pela listagem de alternativas para cada um dos temas considerados passíveis de mudanças, como o carregamento obrigatório de canais, ações de fomento, tributação dos serviços, mediação de conflitos e modelo institucional da regulação setorial e cotas de programação.

Acerca das ações de fomento às produções de conteúdos nacionais, as discussões são oportunas, principalmente, em um momento de crescimento das produções nacionais realizadas por serviços de *streaming*, os quais, ainda que não se utilizem, até o momento, de mecanismos de fomento de recursos públicos, não possibilitam, aos produtores independentes contratados os direitos sobre as obras, após a realização das mesmas. Essa perda de direito de exploração comercial da obra após sua realização se agrava, especialmente em um cenário de veiculação por longo tempo e em múltiplos países, o que desfavorece a aferição de renda importante para sobrevivência de agentes nacionais, não ligados a grandes programadoras ou emissoras de radiodifusão.

Apesar de ser divulgado atualmente estimativas de que a televisão a cabo ou por assinatura teria o mesmo destino da telefonia fixa, cuja base de assinantes retraiu após popularização de troca de informações pela internet, é preciso ponderar, no entanto, que, na tentativa de se reposicionarem, as empresas de telecomunicações que tradicionalmente ofereciam conjuntamente serviços de telefonia, internet fixa e móvel e televisão por assinatura, combinam ofertas com franquia de dados para determinados conteúdos e pacotes de serviços de *streaming*. Além disso, o conteúdo linear, ao vivo e o jornalístico, ainda são carros-chefes dos sistemas tradicionais, incluindo a radiodifusão. Isso significa que dependem de capacidade de banda larga e da qualidade da rede, somada ao fato de que a radiodifusão ainda é o serviço com 97% de penetração no Brasil.

Uma vez que existem pesquisas que apontam para uma saturação do público com excesso de conteúdo disponível sob demanda, é possível que emergja um modelo de negócios que mescle a formação de catálogos de múltiplos serviços de *streaming*, tal como realizado hoje pelas empacotadoras de TV por assinatura, bem como a oferta de conteúdos sob demanda, lineares ou não, o que não dispensaria a atividade dos programadores. Além disso, as atividades de produção e distribuição permanecem imprescindíveis, porém, no caso desta última, apesar do potencial risco de uma pessoa contratar empresas de conteúdo não vinculada à operadora de telecomunicações ou de acesso à banda larga, é possível obter vantagens com o pagamento desses serviços na modalidade combo.

Ademais, observa-se certo rompimento do “dique” imposto pela Globo, barrando a concorrência e as disputas regulatórias, em termos de audiência e da centralidade nas decisões político-eleitorais-regulatórias. Nota-se, ademais, um aumento da presença de produções originárias do *streaming* e da TV por assinatura, aproveitando a brecha deixada pela paralisação das produções da emissora na pandemia.

Os dados sobre a diminuição da liderança da Globo e seu papel periférico frente aos grandes *players* internacionais, contudo, não significa que o destino do maior grupo de comunicações brasileiro seja transformar o grande latifúndio do Projac em mais uma área devastada em benefício do agronegócio. O que se observa é o aumento das coproduções com grupos internacionais, incluindo o lançamento de produções com participação de atores brasileiros falando em inglês e dublados por eles mesmos nas reproduções da televisão aberta; o investimento em um serviço de *streaming* que se beneficie do segmento de novelas em formato de catálogos, o que pode ser uma modalidade complementar às especializadas em filmes, séries e documentários; a priorização das produções mais dispendiosas tendo como primeira janela de distribuição os serviços de *streaming*, restando para a radiodifusão atrações esportivas, programas jornalísticos e os programas de auditório e de variedades, incluindo os *realities shows*; além da mudança do padrão estético da emissora para estilos mais próximos dos desenvolvidos por outros serviços de *streaming*; e certa uberização e precarização do *Star System* brasileiro, com contratações limitadas a projetos, “pejotização” (derivado de contratações como pessoas jurídicas – PJ), perda de direitos trabalhistas e de contratos com a emissora de TV líder, para contratação por obras.

A Globo, por sua vez, é um exemplo de que o tempo da regulação é fator importante e que ajuda a determinar a estrutura de mercado. Nesse sentido, uma vez que os grupos se consolidem na forma de monopólio ou oligopólios, torna-se cada vez mais difícil encampar mudanças na forma de atuação, o que requer um extenso jogo de disputas e concessões.

Além do tempo mais oportuno, qual modelo de regulação a implantar? Se baseado na concepção de que regular implica mediar apenas os conflitos entre o Estado e a esfera privada, na defesa dos direitos do consumidor, ou se é preciso assumir as múltiplas funções que determinado serviço ocupa, o que requer a observância de outros direitos e agentes.

Nesse sentido, é preciso pensar na complementaridade dos sistemas públicos, privados e estatais, envolvendo diferentes tecnologias de transmissão. Foram vistos, por exemplo, propostas legislativas voltadas à não cobrança de dados dos usuários de internet na modalidade de franquias, para veiculação de conteúdos de caráter público.

Uma vez que os atuais hábitos de consumo de informações e conteúdos audiovisuais tem reflexos em esferas sociais, psicológicas e políticas, oportuno também analisar mecanismos que busquem a popularização da chamada “educomunicação”, de modo a dar ao público a oportunidade de utilizar, produzir e criticar os conteúdos que recebem.

Em relação à capacidade de formação de um público com capacidade crítica, assume papel central a formação universitária, de modo a buscar não somente a formação de profissionais para atuarem em um ambiente digital, como a importância desses indivíduos para a manutenção ou a transformação da lógica do sistema. Nesse sentido, é preciso tentar reduzir o descompasso dos currículos universitários que eventualmente resistam a uma lógica analógica, em detrimento da digital.

Além disso, ainda que existam, na aparência, mais opções, mais conteúdos e maior ubiquidade, em que medida esse aumento da quantidade de informação tem gerado, dialogicamente, mais entropia, mais ruídos, mais exclusão e, conseqüentemente, menos comunicação (WALTON *in* ZANOTTI; RIBEIRO, 2012). Sendo assim e por fim, é preciso pensar em um modelo de regulação que não seja nem a biopolítica (Foucault, 2008), nem a “necropolítica”, com a perda do diálogo e do debate. Mas sim, na emergência da “onipolítica” (DUNKER, 2017; 2022), ou seja, a restauração das nossas capacidades de sonhar e materializar esses sonhos sob a forma de discursos, simbólicos

ou não, onde o direito à comunicação é oportuno e fundamental. Acreditamos que as experiências culturais, estéticas e artísticas, quando não são tão mastigadas, padronizadas, estereotipadas, não são tão persuasivas e excludentes, tais como geralmente se observa com as produções transmitidas pelos grandes conglomerados e oligopólios, nos convidam a criar e a inventar e, portanto, a pensar de maneira diferente e plural, ajudando a construir novos mundos e utopias, com menos descompassos e menos barreiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A PEDIDO DE Trump, Bolsonaro quer MP para mudar Lei da TV paga. FPS, em 10 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/a-pedido-de-trump-bolsonaro-quer-mp-para-mudar-lei-de-tv-paga-no-pais.shtml>. Acesso em 30 dez. 2021.

A AT&T VENDERÁ as operações de entretenimento da Vrio ao Grupo Wertheim. Comunicado à imprensa. Dallas, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://skycms.s3.amazonaws.com/images/37907079/Venda%20operacoes%20de%20entretenimento%20Vrio%20ao%20Grupo%20Wertheim.pdf>. Acesso em 29 dez 2021.

ABERT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. Ofício nº 16/2017, de 26 de abril de 2017a. Brasília: Anatel, 2017. Disponível em: <https://bityli.com/XBXik>. Acesso em 7 mar. 2022.

ABERT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. Pedido de Reconsideração, de 8 de junho de 2017b. Brasília: Anatel, 2017. Disponível em: <https://bityli.com/uOLso>. Acesso em 8 mar. 2022.

ABERT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. CARTA MANIFESTAÇÃO, de 17 jul. 2018a. Brasília: Anatel, em 17 jul. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/rvJQ2. Acesso em 10 mar. 2022.

ABERT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. PETIÇÃO MANIFESTAÇÃO ABERT, de 18 set. 2018b. Brasília: Anatel, 18 set. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/szFI7. Acesso em 10 mar. 2022.

ABERT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. PETIÇÃO MANIFESTAÇÃO ABERT, de 21 nov. 2018c. Brasília: Anatel, 21 nov. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/bhAHQ. Acesso em 10 mar. 2022.

ABERT. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO. ALEGAÇÕES FINAIS ABERT, de 28 dez. 2018d. Brasília: Anatel, 28 dez. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/sESW3. Acesso em 10 mar. 2022.

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização do trabalho: subsunção real da viração. Passa Palavra. Publicado em 19 fev 2017. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2017/02/22/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/>. Acesso em 4 mar 2022.

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. Dialética do esclarecimento. Tradução de Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

AGLIETTA, Michel. El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social. New Left Review, Madri, n. 7, p. 16-70. 2001.

ANATEL ABRE CAMINHO para que Globo continue influenciando na programação da Net. Legiscenter, 27 jan 2012. Disponível em: <https://legiscenter.jusbrasil.com.br/noticias/3001246/anatel-abre-caminho-para-que-globo-continue-influindo-na-programacao-da-net>. Acesso em 3 dez 2021.

ANATEL. Resolução nº 488, de 3 de dezembro de 2007. Aprova o Regulamento de Proteção e Defesa dos Direitos dos Assinantes dos Serviços de Televisão por Assinatura. Brasília: Anatel, 2007. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/10-resolucao-488art29>. Acesso em 11 mar. 2022.

ANATEL. Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013. Aprova o Regimento Interno da Anatel. Brasília: Anatel, 2013. Disponível em: encurtador.com.br/rzC56. Acesso em 10 mar. 2022.

ANATEL. Resolução nº 717, de 23 de dezembro de 2019. Aprova o Regulamento de Qualidade dos Serviços de Telecomunicações - RQUAL. Brasília: Anatel, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-717-de-23-de-dezembro-de-2019-235328441>. Acesso em 11 mar. 2021.

ANATEL. Evolução dos acessos de TV por assinatura. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acessos/tv-por-assinatura>. Acesso em 7 mar 2022.

ANATEL. Resolução nº 272, de 9 de agosto de 2001. Aprova o Regulamento do Serviço de Comunicação Multimídia. Brasília: Anatel, 2013. Disponível em: encurtador.com.br/ctKZ8. Acesso em 10 mar. 2022.

ANATEL. Resolução nº 581, de 26 de março de 2012. Aprova o Regulamento do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) bem como a prestação do Serviço de TV a Cabo (TVC), do Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), do Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura via Satélite (DTH) e do Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA). Brasília: Anatel, 2012. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/34-2012/139-resolucao-581>. Acesso em 11 mar. 2022.

ANATEL. Resolução nº 632, de 7 de março de 2014. Aprova o Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC. Brasília: Anatel, 2014. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>. Acesso em 11 mar. 2022.

ANATEL. Secretaria do Conselho Diretor. Acórdão nº 46, de 17 de fevereiro de 2020. Brasília: Anatel, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/acordao-n-46-de-17-de-fevereiro-de-2020-243806906>. Acesso em: 12 set. 2021.

ANATEL. Secretaria do Conselho Diretor. Acórdão nº 344, de 24 de agosto de 2017. Brasília: Anatel, 2017. Disponível em: encurtador.com.br/mtHST. Acesso em: 8 mar. 2022.

ANATEL. Secretaria do Conselho Diretor. Acórdão nº 305, de 24 de maio de 2018. Brasília: Anatel, 2018. Disponível em: encurtador.com.br/myHIM. Acesso em 8 mar. 2022.

ANATEL. Secretaria do Conselho Diretor. Acórdão nº 46, de 17 de fevereiro de 2020. Brasília: Anatel, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/chjnF. Acesso em 10 mar. 2022.

ANATEL. Ofício nº 506/2016/SEI/CPOE/SCP-ANATEL. Brasília: ANATEL, 31 de outubro de 2016. Disponível em: encurtador.com.br/btGRZ. Acesso em 7 mar. 2022.

ANATEL. Superintendência de Competição. SCP-Anatel. INFORME Nº 15/2017/SEI/CPOE/SCP. Brasília: Anatel, 19 abr. 2017a. Disponível em: encurtador.com.br/chrHZ. Acesso em 7 mar. 2022.

ANATEL. Superintendência de Competição. SCP-Anatel. Ofício nº 643/2017/SEI/CPOE/SCP-ANATEL. Brasília: Anatel, 10 nov. 2017b. Disponível em: encurtador.com.br/mvET4. Acesso em 8 mar. 2022.

ANATEL. Superintendência de Competição. SCP-Anatel. INFORME Nº 22/2017/SEI/CPOE/SCP. Brasília: Anatel, 12 mai. 2017b. Disponível em: encurtador.com.br/awS08. Acesso em 7 mar. 2022.

ANATEL. Superintendência de Competição. SCP-Anatel. Ofício nº 651/2017/SEI/CPOE/SCP-ANATEL. Brasília: Anatel, 10 nov. 2017c. Disponível em: encurtador.com.br/grJOZ. Acesso em: 8 mar. 2022.

ANATEL. Superintendência de Competição. SCP-Anatel. Ofício nº 795/2017/SEI/CPOE/SCP-ANATEL. Brasília: Anatel, 22 dez. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/djDNR. Acesso em 8 mar. 2022.

ANATEL. Superintendência de Competição. SCP-Anatel. INFORME nº 3. Brasília: Anatel, 30 jan. 2019a. Disponível em: encurtador.com.br/wBIOX. SEI-ANATEL 3732137. Acesso em 10 mar. 2022.

ANATEL. Superintendência de Competição. SCP-Anatel. MATÉRIA PARA APRECIÇÃO DO CONSELHO DIRETOR Nº 287/2019. Brasília: Anatel, em 13 jun. 2019b. Disponível em: encurtador.com.br/lpxK2. Acesso em 10 mar. 2022.

ANATEL. Secretaria do Conselho Diretor. Acórdão nº 188, de 01 de junho de 2017. Disponível em: encurtador.com.br/uzQY1. Acesso em 8 mar. 2022.

ANATEL; ANCINE. Nota Técnica Anatel-Ancine – Versão Pública. Aspectos Econômicos e Comerciais do Serviço de Acesso Condicionado. Brasília: mar. 2016. Disponível em: encurtador.com.br/coBIT. Acesso em 8 mar. 2022.

ANCINE. Reunião de Diretoria Colegiada. Deliberação de Diretoria Colegiada nº 861-E, de 2020. Rio de Janeiro: Ancine, 29 set. 2020. Disponível em: https://telaviva.com.br/wp-content/uploads/2020/10/SEI_01416.016434_2017_69-1.pdf. Acesso em 12 set. 2021.

ANCINE. Instrução Normativa nº 91, de 1º de novembro de 2010. Regulamenta o registro de agente econômico na ANCINE previsto no art. 22, da Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, revoga a IN 41 e dá outras providências.

ANCINE. Instrução Normativa nº 100, de 29 de maio de 2012. Dispõe sobre a regulamentação de dispositivos da Lei nº 12.485/2011 e dá outras providências.

ANCINE. Instrução Normativa nº 102, de 19 de junho de 2012. Altera dispositivos da Instrução Normativa n.º 100, de 29 de Maio de 2012, e da Instrução Normativa n.º 91, de 01 de dezembro de 2010.

ANCINE. Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012. Dispõe sobre o Registro de Obra Audiovisual Não Publicitária Brasileira, a emissão de Certificado de Produto Brasileiro e dá outras providências.

ANCINE. Ofícios nº 130, 131 e 134/2017/ANCINE/DIR-PRES. Rio de Janeiro, 19 mai. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/gFUZ0. Acesso em 8 mar 2022.

ANCINE. Superintendência de Análise de Mercado. SAM-Ancine. Nota Técnica nº 3/2017. Nota Técnica relativa à fusão dos grupos AT&T Inc. e Time Warner Inc. Rio de Janeiro: Ancine, 12 mai. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/pryIR. Acesso em 8 mar. 2022.

ANCINE. Superintendência de Análise de Mercado. SAM-Ancine. Nota Técnica nº 6-E/2020/SAM. Rio de Janeiro: Ancine, 2020.

ANCINE. Superintendência de Análise de Mercado. Ofício nº 1-E/2018-ANCINE/SAM. Rio de Janeiro, Ancine, 15 fev. 2018a. Disponível em: encurtador.com.br/fmEZ1. Acesso em 8 mar. 2022.

ANCINE. Secretaria Executiva. Ofício nº 12-E/2018-ANCINE/SEC/CTR . Rio de Janeiro: Ancine, 11 dez. 2018b. Disponível em: encurtador.com.br/hlDKT. Acesso em 8 mar. 2022.

ANCINE. Secretaria de Políticas Regulatórias. PANORAMA E DESAFIOS DA REGULAÇÃO DO SEGMENTO DE TV: Contribuições da ANCINE para o Grupo de Trabalho do Ministério das Comunicações. Rio de Janeiro: Ancine, jul. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/apresentacoes/Estudo_2040924_Contribuicoes_GT_SEAC.pdf. Acesso em 11 mar. 2022.

AMARAL, Bruni. Roubo de cabos e reforma tributária são prioridade das operadoras no Congresso. TeleTime, em 2 fev. 2022. Disponível em:

https://teletime.com.br/02/02/2022/roubo-de-cabos-e-reforma-tributaria-sao-prioridade-das-operadoras-no-congresso/?related_post_from=418147. Acesso em 20 fev. 2022.

AMAZON OFICIALIZA COMPRA do MGM por R\$ 45 bilhões. UOL.com, 26 mai. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/26/amazon-oficializa-compra-do-mgm-por-r-45-bilhoes.htm>. Acesso em 8 nov. 2021.

AQUINO, Miriam. Técnicos da Anatel mandam a AT&T vender a Sky em 6 meses devido a fusão com a Time Warner. Tele.Síntese.com, em 24 fev. 2019. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/tecnicos-da-anatel-mandam-a-att-vender-a-sky-em-6-meses-devido-a-fusao-com-a-time-warner/>. Acesso em 23 dez 2021.

AQUINO, Miriam. Anatel bate o martelo: Fox+ é livre para ser vendida na internet sem vínculo com operadora. TeleSíntese, em 9 set 2020. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/anatel-bate-o-martelo-fox-e-livre-para-ser-vendida-na-internet-sem-vinculo-com-operadora/>. Acesso em 15 fev 2022.

ARAÚJO, Gilvandro Vasconcelos Coelho de. Voto. Ato de Concentração nº 08700.001390/2017-14. Brasília: CADE, 23 out. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/qsDO8. Acesso em 8 mar. 2022.

ASSOCIAÇÃO NEOTV. NEOTV. Pedido de Admissão como interessado, em 1 out. 2018a. Brasília: Anatel, em 1 out. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/jlqx9. Acesso em 10 mar. 2022.

ASSOCIAÇÃO NEOTV. NEOTV. Resposta ao Ofício 1266, versão pública, em 3 dez. 2018b. Brasília: Anatel, em 3 dez. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/sHV35. Acesso em 10 mar. 2022.

AT&T COMPLETES ACQUISITION of Time Warner Inc. AT&T, em 15 jun. 2017. Disponível em: https://about.att.com/story/att_completes_acquisition_of_time_warner_inc.html. Acesso em 16 dez 2021.

AT&T CONCLUI AQUISIÇÃO da Time Warner Inc. AT&T, Dallas, em 14 de jun. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/ostyQ. Acesso em 2 jun 2019.

AUGUSTO, Otávio. OCDE aprova convite para Brasil iniciar entrada na entidade econômica. Metrôpoles.com, em 25 jan. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/ocde-aprova-convite-para-brasil-iniciar-entrada-na-entidade-economica>. Acesso em 27 jan. 2022.

AZEVEDO, Carlos Henrique Almeida José e Azevedo. A Regulação dos Serviços Over-The-Top de *Video Streaming* por assinatura no Brasil: uma proposta à luz do modelo de autorregulação regulada. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, Brasília, v. 12, nº 2, p. 133-171, outubro de 2020.

BAGDIKIAN, Bem H. O monopólio da mídia: edição definitiva. Tradução Alexandre Boide. São Paulo: Veneta, 2018.

BANCO MUNDIAL. Crecimiento del PIB (% anual). Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&start=1961&view=chart>. Acesso em 25 ago 2021.

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.

BARRÍA, Cecília. O ambicioso plano 'Made in China 2025' com que Pequim quer conquistar o mundo. Publicado por BBC Mundo, em 8 mai 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44039447>. Acesso em 16 set 2021.

BARTZ, Diane; SHEPARDSON, David. U.S. Justice Department will not appeal AT&T, Time Warner merger after court loss”. Reuters, em 26 fev. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-timewarner-m-a-at-t-idUSKCN1QF1XB>. Acesso em 16 dez. 2021.

BENITES, Afonso. A digital dos Bolsonaro no projeto que quer mudar a TV paga (e pode afetar o *streaming*). El País, em 12 set. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/13/politica/1568331156_959924.html. Acesso em 30 dez. 2021.

BIZBERGE, Ana. Los Estados nacionales podrían promover la gestión de la diversidad a nivel regional para limitar la concentración de los gigantes de Internet. Entrevista a Guillermo Mastrini. Revista Eptic, vol. 23 , nº 3, set-dez, 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/issue/view/Revista%20Eptic%20-%20Vol%2023>. Acesso em 10 mar. 2022.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira Indústria Cultural, Informação e Capitalismo. 01. ed. Sao Paulo: HUCITEC, 2000a. v. 01. 282p.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Notas sobre a Reforma das Telecomunicações na Europa e nos EUA até 1992. Textos para Discussão I. Eptic OnLine, 2000b. Disponível em: <<http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/libon2ed.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma. 2. ed. Aracaju: Eptic, 2003, v. 2.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Mercado Brasileiro de Televisão. 2 ed. rev. e amp. São Cristóvão, Sergipe: EDUFS-SE; São Paulo: EDUC-SP, 2004.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Dossiê Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura. A REFORMA DO MODELO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DAS COMUNICAÇÕES EM PERSPECTIVA HISTÓRICA. Estudos de Sociologia, Araraquara, 17, 67-95, 2004.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil? São Paulo: Paulus. 2007.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. São Paulo: Paulus, 2007.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; SANTOS, Verlane Aragão. A internacionalização das comunicações no Brasil: Rede Globo, Telefônica, Telmex e os mercados de telecomunicações, TV de massa e segmentada e TV digital terrestre. Revista Eptic, v. 9, n. 2, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/231>>.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; SANTOS, Anderson David Gomes dos. Aportes teórico-conceituais de Valério Cruz Brittos à Economia Política da Comunicação. LIINC EM REVISTA, v. 16, p. 1-14, 2020

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Economia política da Internet: jornalismo online. São Cristóvão: Editora UFS, 2017. 161 p.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; HERSCOVICI, Alain; CASTAÑEDA, Marcos; VASCONCELOS, Daniel. Economia Política da Internet. vol. 1. São Cristóvão: Sergipe: Editora UFS, 2011.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Trabalho intelectual, comunicação e capitalismo: a re-configuração do fator subjetivo na atual reestruturação produtiva. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, n. 11, p. 53-78, dez. 2002. Disponível em: encurtador.com.br/cqxK7. Acesso em 4 mar. 2022.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira *et al.* Comunicação e a Crítica da Economia Política: Perspectivas teóricas e epistemológicas. 6. ed. São Cristóvão, Sergipe: Editora UFS, 2008. v. 01. 230p.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira Organização em rede, capital e a regulação mercantil do elo social: para a crítica da economia política da internet e da indústria cultural. LIINC EM REVISTA, v. 12, p. 6-16, 2016.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; Eloy Vieira. Economia Política da Internet e os sites de redes sociais. UFS, EPTIC, 2014.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BASTOS, Manoel Dourado. Um pensamento materialista em comunicação (p. 165-187) *in* O campo da comunicação: epistemologia e contribuições científicas [recurso eletrônico] / Nelia R. Del Bianco, Ruy Sardinha Lopes (organizadores). – São Paulo: Socicom Livros, 2020.

BOLAÑO, C.; VIEIRA, E. The Political Economy of the Internet: Social Networking Sites and a Reply to Fuchs. Television and New Media, v. 16, n. 1, p. 52-61, 2 abr. 2014.

BORELLI *et al* (2000). Porque a rede Globo não é mais a campeã absoluta de audiência. 2ª edição. Summus Editorial: São Paulo, 2000.

BOURDIEU, Pierre. Sobre a televisão. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BOURDIEU, Pierre. Os usos sociais das ciências: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Unesp, 2003.

BRAGA, Lucas. Casas Bahia dá 3 meses grátis de Paramount+ para clientes – Promoção dá Paramount+ grátis no Casas Bahia Play para quem comprar no app da loja; streaming custa R\$ 19,90 por mês. Lucas Braga, em Tecnoblog, publicado em 19 mar 2021. Disponível em: <https://tecnoblog.net/423152/casas-bahia-da-3-meses-gratis-de-paramount-para-clientes/>. Acesso em 21 jun 2021.

BRAGA, Lucas. Após demissão de jornalistas, Fox Sports opera com quadro reduzido. UOL Publicado em 12 dez 2020. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/apos-demitir-jornalistas-fox-sports-encerra-atividades-no-rio-de-janeiro-47638?cpid=txt>. Acesso em 22 jun 2021.

BRAGA, Lucas. Anatel e Ministério das Comunicações vão rever lei da TV paga. Tecnoblog.net. Publicado em 11 nov 2020. Disponível em: <https://tecnoblog.net/383252/anatel-e-ministerio-das-comunicacoes-vaio-rever-lei-da-tv-paga/>. Acesso em 22 jun 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.590, 2 de fevereiro de 2006. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: encurtador.com.br/cCT01. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 29, de 5 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a organização e exploração das atividades de comunicação social eletrônica e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339998>. Acesso em 7 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.105, de 10 de abril de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: encurtador.com.br/quMQ4. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.270, de 11 de abril de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: encurtador.com.br/nBGJN. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.645, de 23 de outubro de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2226753>. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.879, de 6 de novembro de 2019.

Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: encurtador.com.br/gjnvY. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 619, de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/suASU. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.242, de 18 de agosto de 2020. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/cpzAQ. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 996, de 2021. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: encurtador.com.br/fEW23. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto 1995. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal, depois da Lei Geral de Telecomunicações n. 9.472 de 1997.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 36, de 28 de maio 2002. Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.

BRASIL. Decreto 95.744, de 23 de fevereiro de 1988. Aprova o Regulamento do Serviço Especial de Televisão por Assinatura - TVA.

BRASIL. Decreto 2.206, de 14 de abril de 1997. Aprova o Regulamento do Serviço de TV a Cabo. Revogado Decreto nº 10.930, de 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações.

BRASIL. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.401, de 9 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio. Revogada pela Medida Provisória 2.228-1, de 2001.

BRASIL. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional no 8, de 1995.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nos 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

BRASIL. Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

BRASIL. Decreto 9.854, de 25 de junho de 2019. Institui o Plano Nacional de Internet das Coisas e dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

BRASIL. Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016. Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta e autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a

Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.417, de 1º de março de 2017. Altera a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, que “Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências”, para dispor sobre a prestação dos serviços de radiodifusão pública e a organização da EBC.

BRASIL. Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 14.173, de 15 de junho de 2021. Altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, para modificar valores da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, para modificar valores da Taxa de Fiscalização de Instalação, a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, para modificar valores da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, e as Leis nºs 9.998, de 17 de agosto de 2000, 9.472, de 16 de julho de

1997, 13.649, de 11 de abril de 2018, 4.117, de 27 de agosto de 1962, e 12.485, de 12 de setembro de 2011; e revoga dispositivo da Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 116, de 24 de junho de 2020. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97352>. Acesso em 7 mar. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 332, de 2014. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118971>. Acesso em 11 mar. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 3.832, de 2019. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137517>. Acesso em 11 mar. 2022.

BRAZ, Rodrigo Garcia Vieira. Reestruturação capitalista, firmas multinacionais de consultoria e telecomunicações: a privatização do sistema Telebrás na lógica da mundialização do capital. 2014. 245 f., il. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BRITTO, Carlos Ayres. Consultoria Jurídica, em 7 jul. 2017. Brasília: Anatel, em 29 jun. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/ehmFI. SEI Anatel 2897046, Doc. 1. Acesso em 10 mar. 2022.

BRITTOS, Valério Cruz. A oligopolização do mercado brasileiro de televisão por assinatura. In: XXII CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 1999, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: INTERCOM, 1999.

BRITTOS, Valério Cruz. A televisão no Brasil, hoje: a multiplicidade da oferta. Revista Comunicação e Sociedade. n. 31, 1999. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/view/7887/6617>. Acesso em 7 mar 2022.

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.

BRITTOS, Valério Cruz. A Economia Política da Comunicação no Brasil em perspectiva histórica. In: BOLAÑO, César (Org.). Comunicação e a crítica da economia política: perspectivas teóricas e epistemológicas. São Cristóvão: UFS, 2008. p. 193-208.

BRITTOS, Valério Cruz; SIMÕES, D. G. Para entender a TV Digital: tecnologia, economia e sociedade no século XXI. São Paulo: Intercom, 2011.

BRITTOS, Valério Cruz (org.). Economia Política da Comunicação: convergência tecnológica e inclusão digital. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

BUCCI, Eugênio. A Superindústria do Imaginário: como o capital transformou o olhar em trabalho e se apropriou de tudo que é visível. 1ª edição. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BUCCO, Rafael. AT&T vende a Sky Brasil a grupo argentino. TeleSíntese. Publicado em 21 jul 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/att-vende-a-sky-brasil-a-grupo-argentino/>. Acesso em 26 jul 2021.

BUCCO, Rafael. AT&T conclui venda da Sky Brasil. Tele.Síntese, em 16 nov 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/att-conclui-a-venda-da-sky-brasil/>. Acesso em 17 nov 2021.

CADE. Conselho do CADE. Acordo em controle de concentrações. ACC-CADE. Brasília: CADE, 23 out. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/ptzN8. Acesso em: 12 set. 2021.

CADE. Ato de Concentração nº 08700.001390/2017-14. Brasília: CADE, 18 out. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/uQZ58. Acesso em: 12 set. 2021.

CADE. Ofício nº 1785/2017/CADE. Brasília: CADE, 3 abr. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/osIZ3. Acesso em 7 mar. 2022.

CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria; CARMO, Valter Moura do. Os direitos autorais diante da disponibilidade das obras audiovisuais transmitidas pela Netflix. *Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./jun. 2017.

CARIBÉ, Pedro Andrade. Lei da TV paga: os mediadores na constituição de uma rede audiovisual. 2015. 181 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARIBÉ, Pedro Andrade. Lei da tv paga: desafios modernos e globais do cinema brasileiro e/ou independente. *Revista Eptic*. Vol. 18, no 2, maio-agosto 2016. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/5217/pdf>. Acesso em 7 mar 2022.

CASTELLS, Manuel. O Poder da Comunicação. 2ª edição. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

CELLARD, André. A análise documental in A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos/tradução de Ana Cristina Nasser. 3. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4941227/mod_resource/content/0/Análise%20documental_Cellard.pdf. Acesso em 15 fev 2022.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *TIC Domicílios*: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – 2019. São Paulo:

Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: encurtador.com.br/qKTZ1. Acesso em: 31 mar. 2021.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *TIC Domicílios*: Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros – 2020: edição COVID-19. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021. Disponível em: encurtador.com.br/nCGH6. Acesso em: 31 mar. 2021.

CHICAGO BOYS. Dirección: Carola Fuentes, Rafael Valdeavellano. Chile, 2015. 1h25min.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. Outubro Revista. Ed. 5, Artigo 2. 2000. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/mundializacao-o-capital-financeiro-no-comando/>. Acesso em 4 mar 2022.

CHESNAIS, François. As raízes da crise econômica mundial. EM PAUTA, Rio de Janeiro – 1º. Semestre de 2013 – n. 31, v. 11, p. 21-37. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/7556/5495>. Acesso em 4 mar 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Nota pública em razão do cenário de quarentena e isolamento social pela pandemia da Covid-19*. São Paulo, 11 maio 2020. Disponível em: <encurtador.com.br/afipM>. Acesso em: 29 jun. 2021.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da (2017). *Transparência e seus avessos: Direito de Acesso à Informação Pública no México*. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24232>. Acesso em 11 mar. 2022.

COSTA, Ana Beatriz Lemos da. Novo “ecossistema” do audiovisual: desafios transnacionais e descompasso legal e institucional nas comunicações no Brasil. Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação. Faculdade Cásper Líbero. ISSN 2525-3166 [ano 24, nº 49, set-dez. 2021. Disponível em: <https://seer.casperlibero.edu.br/index.php/libero/article/view/1379>. Acesso em 10 mar. 2021.

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/epitic/article/view/15245>. Acesso em 10 mar. 2022.

COSTA, Omarson. Vencedores e perdedores de um 2020 do entretenimento. TeleTime, publicado em 22 dez 2020. Disponível em: encurtador.com.br/oxINX. Acesso em 15 fev 2022.

DE LA MERCED, Michael J. AT&T Agrees to Buy Time Warner for \$85.4 Billion. The New York Times. Publicado em 22 out 2016. Disponível em:

<https://www.nytimes.com/2016/10/23/business/dealbook/att-agrees-to-buy-time-warner-for-more-than-80-billion.html>. Acesso em 23 jun 2021.

DINIZ, Aníbal. ANÁLISE Nº 91/2017/SEI/AD. Brasília: Anatel, 31 mai. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/eruwE. Acesso em 8 mar. 2022.

DINIZ, Aníbal. VOTO Nº 4/2019/AD. Brasília: Anatel, em 4 set. 2019. Disponível em: encurtador.com.br/jouSU. Acesso em 10 mar. 2022.

DONDERS, Karen. Public service media beyond the digital hype: distribution strategies in a platform era. *Media, Culture and Society*, v. 41, n. 7, p. 1011– 1028, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0163443719857616>. Acesso em: 30 jul. 2021.

DUARTE, Rebeca. E-commerce Brasil. Gaming e Streaming além do nicho. Publicado em 8 abr 2021. Disponível em: <https://www.ecommercebrasil.com.br/artigos/gaming-e-streaming-alem-do-nicho/>. Acesso em 20 jul 2021.

DUNKER, Christian. Reinvenção da intimidade – políticas do sofrimento cotidiano. São Paulo: Ubu Editora, 2017.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. Lacan e a democracia: clínica e crítica em tempos sombrios. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2022.

EDUARDO BOLSONARO PRESSIONA Anatel para fusão de AT&T e Time Warner. Estadão, em 22 ago. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/breves/eduardo-bolsonaro-pressiona-anatel-para-fusao-de-att-e-time-warner/>. Acesso em 30 dez. 2021.

ELIAS, Juliana. Vale, ex-estatal, foi privatizada, mas não evitou tragédia; o que é melhor? UOL, 2 fev 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/02/privatizacao-estatais-vale-brumadinho.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 24 nov 2021.

ESTUDO VIDEO VIEWERS. Julho de 2017. Disponível em: https://www.thinkwithgoogle.com/_qs/documents/2990/twg_graphics_video_viewers_1.pdf. Acesso em 30 dez 2021.

EUA VÃO INVESTIR US\$ 65 bi em infraestrutura de banda larga. Tele.Síntese, em 16 nov 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/eua-ira-investir-us-65-bi-em-infraestrutura-de-banda-larga/>. Acesso em 18 nov 2021.

FELTRIN, Ricardo. Ibope na TV aberta: Globo registra pior mês de junho de sua história”. Publicado em 2 jul 2021. Disponível em: encurtador.com.br/ekFTU. Acesso em 6 jul 2021.

FELTRIN, Ricardo. Veja % de assinantes dos maiores serviços de streaming no Brasil. UOL. Publicado em 15 dez 2021. Disponível em: encurtador.com.br/btCRZ. Acesso em 17 jan 2022.

FERNANDES, Marina Rossato. Ancinav: análise de uma proposta. 2014. 220f. Dissertação (Mestrado em História e Políticas do Audiovisual) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos: UFSCar, 2014.

FIGARO, Roseli. A triangulação metodológica em pesquisas sobre a Comunicação no mundo do trabalho. In: Revista Fronteiras - estudos midiáticos. v. 16, n. 2, maio/agos. 2014.

FILHO, Calixto Salomão. Parecer Consultoria Jurídica, em 30 out. 2018. Brasília: Anatel, em 31 dez. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/ehmFI. SEI Anatel 3666831, Doc. 3. Acesso em 10 mar. 2022.

FLESH, José Norberto. AT&T anuncia fusão de Warner e Discovery para criação de gigante do *streaming*. TeleSíntese, em 17 mai 2021. Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/att-anuncia-fusao-de-warner-e-discovery-para-criacao-de-gigante-do-streaming/>. Acesso em 3 out 2021.

FORGIONI, Paula A. Consultoria Jurídica, em 26 jul. 2017. Brasília: Anatel, em 29 jun. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/ehmFI. SEI Anatel 2897046, Doc. 3. Acesso em 10 mar. 2022.

FOUCAULT, Michel. Nascimento da biopolítica. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANCE PRESSE. AT&T completa fusão com Time Warner. G1. Publicado em 15 jun 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/att-completa-fusao-com-time-warner.ghtml>. Acesso em: 18 set 2018.

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.

FUSÃO ENTRE SKY e DirecTV é aprovada. O Tempo, 26 mai 2006. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/fusao-entre-sky-e-directv-e-aprovada-1.311228>. Acesso em 23 nov 2021.

GADOTTI, Moacir. “A dialética: concepção e método” in: Concepção Dialética da Educação. 7 ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1990. Pp. 15-38.

GARNHAM, N. (1985), Telecommunications Policy in the United Kingdom, in Garnham (1990), “Capitalism and communication: global culture and the economics of information”, Sage, London.

GARNHAM, Nicholas; FUCHS, Christian. Revisiting the Political Economy of Communication. 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/287387316_Revisiting_the_Political_Economy_of_Communication. Acesso em 15 fev 2022.

GOLD, Howard R. Who killed Time Inc.? Columbia Journalism Review, em 1 fev. 2018. Disponível em: https://www.cjr.org/business_of_news/time-inc-meredith.php. Acesso em 21 out. 2021.

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.

GRUPO DE TRABALHO PARA realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente aos Serviços de Acesso Condicionado instituído pela Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020. GT-SeAC, 2021a. Minuta de Relatório para discussão com a sociedade. Brasília: Ministério das Comunicações, em ago. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/media/aceso-a-informacao/docs-de-aco-es-e-programas/gt_seac/minuta-de-relatorio-consulta-versaopublicada.pdf. Acesso em 11 mar. 2022.

GRUPO DE TRABALHO PARA realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente aos Serviços de Acesso Condicionado instituído pela Portaria nº 1.277/SEI-MCOM, de 9 de novembro de 2020. GT-SeAC, 2021b. Relatório final. Brasília: Ministério das Comunicações, em 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcom/pt-br/aceso-a-informacao/aco-es-e-programas/RelatrioFinalGTSeAC.pdf>. Acesso em 11 mar. 2022.

GUIMARÃES, Anderson, Globoplay ganhará investimento bilionário para 2020 - Streaming da TV Globo se prepara para a forte concorrência internacional que está por vir. Minhaoperadora.com.br. Publicado em 19 nov 2019. Disponível em: <https://www.minhaoperadora.com.br/2019/11/globoplay-ganhara-investimento-bilionario-para-2020.html>. Acesso em 24 jun 2021.

GUIMARÃES, Mayara de Sousa; LEVY, Denize Piccolotto Carvalho. Da escrita aos bytes: a questão dos direitos autorais na Internet. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORTE, 9., 2010, Rio Branco. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2010.

GUIMÓN, Pablo. Biden conquista sua primeira grande vitória com um plano de resgate que marca rumo progressista dos EUA. El País. Publicado em 10 mar 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-10/biden-conquista-sua-primeira-grande-vitoria-com-um-plano-de-resgate-que-marca-rumo-progressista-dos-eua.html>. Acesso em 3 nov 2021.

GUTIERRES, Aline Fernanda Antunes. *O papel dos serviços over the top no conflito entre direito autoral e acesso à cultura*. 2018. 76 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

HAJE, Lara; LEAL, Sayonara; PAULINO, Fernando Oliveira. Políticas de comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008. *Ciência Jurídica* (Belo Horizonte), v. 5, p. 54-77, 2008.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: História e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves.

JENSEN, K.B.; JANKOWSKI, N.W. (org.) *Metodologías cualitativas de investigación en comunicación de masas*, 1ª Edición, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1993, 324 páginas. Traducción de Joan Soler.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: acesso à internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018; PNAD contínua: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em 15 fev 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD Contínua TIC 2018: Internet chega a 79,1% dos domicílios do país. *Agência IBGE Notícias*, 29 abr. 2020. Disponível em: [encurtador.com.br/guAU9](https://www.encyclopedia.com.br/guAU9). Acesso em: 29 jun. 2021.

JULIÃO, Henrique. Telefônica e teles europeias querem streaming e mídia sociais custeando redes. *TeleTime*, em 14 fev. 2022. Disponível em: https://teletime.com.br/14/02/2022/telefonica-e-teles-europeias-querem-streaming-e-midia-sociais-custeando-redes/?related_post_from=418875. Acesso em 20 fev. 2022.

KALIL, Isabela; SANTINI, R. Marie. *Coronavírus, pandemia, infodemia e política*. São Paulo, Rio de Janeiro: FESPSP, UFRJ, 2020. 21p. Disponível em: <[encurtador.com.br/jtAX5](https://www.encyclopedia.com.br/jtAX5)>. Acesso em: 22 jun. 2021.

KANTAR IBOPE MEDIA. *Inside vídeo: a (re)descoberta*. São Paulo: Kantar Ibope Media, 2020. Disponível em: [encurtador.com.br/zPZ02/](https://www.encyclopedia.com.br/zPZ02/). Acesso em 22 mar 2021.

KATZMAIER, David; SOLSMAN, Joan. Here's how HBO Max will work for HBO and HBO Now subscribers next year". *Cnet.com*, em 30 out. 2019. Disponível em: <https://www.cnet.com/tech/home-entertainment/heres-how-hbo-max-will-work-for-hbo-and-hbo-now-subscribers-next-year/>. Acesso em 16 dez. 2021.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

LADEIRA, J. M. Um outro quinhão de imagens: audiovisual on-line e multi-channel networks. *Revista Contemporânea*. v. 17 – n. 02 – mai-ago 2019 – p. 325-382.

LADEIRA, J. M.; MARCHI, L. Redes de imbróglis: a regulação do streaming no Brasil e suas ambiguidades. *Contracampo*, Niterói, v. 38, n. 3, p. 68-79, dez. 2019/mar. 2020.

LADEIRA, J. M. A fusão AT&T-Time Warner e suas deliberações regulatórias no BRASIL. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 28., 2018, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: Compós, 2018. Disponível em: http://www.compos.org.br/biblioteca/trabalhos_arquivo_XSXKUU2O3USCQB7KP24D_28_7449_16_02_2019_10_04_18.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

LADEIRA, J. M. Indecisões e procrastinações: a fusão AT&T-Time Warner e a regulação no Brasil. Revista Interamericana de Comunicação Midiática, v. 19, n. 39, 2020.

LAUTERJUNG, Fernando. Anatel e Ancine preparam estudo concorrencial sobre a TV por assinatura. Teletime, em 1 dez. 2015. Disponível em: <https://teletime.com.br/01/12/2015/255526/>. Acesso em 7 dez 2021.

LAUTERJUNG, Fernando. Ancine decide que serviço de conteúdo linear pela Internet não é SeAC. TeleTime. Publicado em 18 set 2020. Disponível em: <https://teletime.com.br/18/09/2020/ancine-decide-que-servico-de-conteudo-linear-pela-internet-nao-e-seac/>. Acesso em 15 fev 2022.

LAUTERJUNG, Fernando. GT do SeAC apresenta relatório final; medidas concretas devem vir em 2022. Telaviva, em 17 dez. 2021. Disponível em: <https://telaviva.com.br/17/12/2021/gt-seac-apresenta-seu-relatorio/>. Acesso em 11 mar. 2022.

LAUTERJUNG, Fernando. GT do SeAC apresenta relatório final; medidas concretas devem vir em 2022. Teletime, em 17 dez. 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/17/12/2021/gt-do-seac-apresenta-relatorio-final/>. Acesso em 11 fev. 2022.

LAUTERJUNG, Fernando. MCom elabora anteprojeto do novo marco legal para serviços de vídeo por assinatura. TeleTime, em 16 fev. 2022. Disponível em: <https://teletime.com.br/16/02/2022/mcom-elabora-anteprojeto-do-novo-marco-legal-para-servicos-de-video-por-assinatura/>. Acesso em 19 fev. 2022.

LAUTERJUNG, Fernando. Must-carry tem mais prós do que contras no relatório do GT do SeAC. TeleTime, em 17 dez. 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/17/12/2021/must-carry-tem-mais-pros-do-que-contras-no-relatorio-do-gt-do-seac/>. Acesso em 20 fev. 2022.

LEVY B., Gabriel E. El impacto de la ‘economía de la atención’ en la sociedad contemporánea. Publicado em 6 jul 2021. Disponível em: <https://andinalink.com/la-economia-de-la-atencion-impacto/>. Acesso em 9 jul 2021.

LIMA, Heverton Souza. A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual. 2015. 162 p. Dissertação (Mestrado em Meios e Processos Audiovisuais)- Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

LIMA, Richard. Audiência da CNN Brasil despenca. GPS.pezuiza.com, em 7 nov. 2021.

Disponível em: <https://gps.pezquiza.com/emissoras-2/audiencia-da-cnn-brasil-despenca/>. Acesso em 9 dez. 2021.

LIMA, Venício Arthur de. Mídia: teoria e política. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2a edição, 2004.

LIMA, Venício Arthur de. Regulação das comunicações: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

LOBATO, Elvira. Mídia nacional acumula dívida de R\$ 10 bilhões. Folha de S. Paulo, 15 fev 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u80746.shtml>. Acesso em 10 dez 2021.

LONCOMILLA, Gina Viviane Mardones; BERNARDI, Guilherme. China e EUA: a corrida tecnológica sob a perspectiva da EPC. Revista Eptic, vol. 23, n. 2, mai-ago. 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/15567/12092>. Acesso em 4 mar 2022.

LOPES, Ruy Sardinha. Informação, Conhecimento e Valor. Tese. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, 208f. Doutorado em Filosofia. Disponível em: encurtador.com.br/firwG. Acesso em 14 mar. 2022.

LOPES, Othon de Azevedo Lopes. Fundamentos da Regulação. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

LOURES, Alexandre; CASTRO, Flávio. Publicidade afeta o mercado de streaming e Netflix cede às mudanças. Exame, em 27 abr 2022. Disponível em: <https://exame.com/bussola/publicidade-afeta-o-mercado-de-streaming-e-netflix-cede-as-mudancas/>. Acesso em 13 mai 2022.

LÖWY, Michael. Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista. 19ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MACIEL, Alice. O lobby é a alma do negócio. Agência de Jornalismo Investigativo Pública. Publicado em 4 abr 2019. Disponível em: <https://apublica.org/2019/04/o-lobby-e-a-alma-do-negocio/>. Acesso em 15 fev 2022.

MAGALHÃES, André Lourenti, 2021). “Quais são as diferenças entre redes 1G (fim dos anos 1980), 2G (1991), 3G (2001), 4G (2010), 5G e 6G?”. Publicado por CanalTech, em 8 abr 2021. Disponível em: <https://canaltech.com.br/internet/diferencas-entre-1g-2g-3g-4g-5g-6g/>. Acesso em 12 ago 2021.

MAGATTI, Ricardo. TNT bate recorde histórico na TV paga e vence a Globo com final da Champions. Notícias da TV. UOL, em 26 ago. 2020. Disponível em: <https://noticiasdatv.uol.com.br/noticia/televisao/tnt-bate-recorde-historico-na-tv-paga-e-vence-globo-com-final-da-champions-41492?cpid=txt>. Acesso em 6 dez. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer jurídico, em 22 out. 2018. Brasília: Anatel, em 14 mar. 2019. Disponível em: encurtador.com.br/eIFO6. Acesso em 10 mar. 2022.

MARTELLO, Alexandre; MAZUI, Guilherme. Governo prevê nove privatizações em 2021, entre as quais Correios e Eletrobras. G1.com. Publicado em 2 dez 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/02/governo-preve-9-privatizacoes-em-2021-entre-elas-correios-e-eletobras.ghtml>. Acesso em 1 set 2021.

MARTINS, Marcus A. O Histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. *In*: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs). Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

MARTINS, Victor. O fim? Fox Sports deve mudar de nome em breve no Brasil. Torcedores.com, em 7 nov. 2021. Disponível em: <https://www.torcedores.com/noticias/2021/11/o-fim-fox-sports-deve-mudar-de-nome-em-breve-no-brasil>. Acesso em 7 dez. 2021.

MARX, Karl. 1818-1883. O capital: crítica da economia política: livro III: o processo global da produção capitalista. Tradução Rubens Enderle; edição de Frederich Engels – 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2017.

MATTOS, Rodrigo. Após corte de custo, pane na internet gera apagão em jogo do Flamengo. UOL Esportes, em 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/colunas/rodrigo-mattos/2022/01/31/apos-corte-de-custo-pane-na-internet-gera-apagao-em-jogo-do-flamengo.htm>. Acesso em 8 fev. 2022.

MAURÍCIO, Patrícia; ALMEIDA, Raquel de Queiroz; SOARES JÚNIOR, Creso. O Brasil na periferia da disputa geopolítica sobre o 5G. Revista Eptic, vol. 23, n. 2, mai-ago. 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/15695/12098>. Acesso em 4 mar 2022.

MCCOURT, Tom; BURKART, Patrick. When Creators, Corporations and Consumers Collide: napster and the development of on-line music distribution. Media, Culture & Society, Thousand Oaks, v. 25, n. 3, p. 333–350, 1 maio 2003.

MEIMARIDIS, Melina; MAZUR, Daniela; RIOS, Daniel. A Empreitada Global da Netflix: uma análise das estratégias da empresa em mercados periféricos. Revista GEMInIS, São Carlos, UFSCar, v. 11, n. 1, pp. 04-30, jan. / abr. 2020

MÉNDEZ, Maryleana. Tecnologia, novos hábitos de consumo e a revisão da Lei do SeAC. Teletime, em 10 jan. 2022. Disponível em: <https://teletime.com.br/10/01/2022/tecnologia-novos-habitos-de-consumo-e-a-revisao-da-lei-do-seac/>. Acesso em 27 jan 2022.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. MCOM. Portaria SEI/MCOM nº 1.277, de 9 de novembro de 2020. Institui Grupo de Trabalho para realizar estudos e elaborar proposta

de atualização do marco jurídico referente aos Serviços de Acesso Condicionado. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.277/sei-mcom-de-9-de-novembro-de-2020-287496500>. Acesso em 11 mar. 2022.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. MCOM. Portaria MCOM nº 3.971/2021, de 29 de outubro de 2021. Prorroga o prazo de conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho para realizar estudos e elaborar proposta de atualização do marco jurídico referente ao Serviço de Acesso Condicionado (GT-SeAC). Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcom-n-3.971-de-29-de-outubro-de-2021-356210587>. Acesso em 11 mar. 2022.

MONTEIRO, Maria Clara Sidou. Apropriação por crianças da publicidade em canais de youtubers brasileiros : a promoção do consumo no Youtube através da publicidade de experiência. Porto Alegre: UFRGS, 2018. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

MORAIS, Leonardo Euler de. Análise nº 81/2017/SEI/LM. Brasília: Anatel, 11 ago. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/pvxN0. Acesso em 8 mar. 2022.

MORAIS, Leonardo Euler de. VOTO Nº 12/2020/PR. Brasília: Anatel, 7 fev. 2020. Disponível em: encurtador.com.br/rsFJV. Acesso em 10 mar. 2022.

MOREIRA, Moisés Queiroz. Memorando nº 76/2019/MM. Brasília: Anatel, em 13 set. 2019. Disponível em: encurtador.com.br/bnsJY. Acesso em 10 mar. 2022.

MOREIRA, Moisés Queiroz. VOTO Nº 2/2020/MM. Brasília: Anatel, em 7 fev. 2020. Disponível em: encurtador.com.br/frLWX. Acesso em 10 mar. 2022.

MOROZOV, Evgeny. A batalha geopolítica do 5G. Le Monde Diplomatique Brasil. Publicado em 1 out 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-batalha-geopolitica-do-5g/>. Acesso em 4 mar 2022.

MOSCO, Vicent. Repensando e renovando a economia política da informação. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 97 - 114, jul./dez.1998.

MOURA, Júlia. Lucro do grupo Globo cai 78% em 2020, para R\$ 167,8 milhões. Folha de S. Paulo, em 26 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/lucro-do-grupo-globo-cai-78-em-2020-para-r-1678-milhoes.shtml>. Acesso em 16 dez. 2021.

MURDOCK, Graham; GOLDING, Peter. Digital possibilities, market realities: the contradictions of communications convergence. Socialist Register, v. 38, p. 111-129, 2002. Disponível em: <https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5779/2675>. Acesso em 7 mar 2022.

MURPHY, Andrea *et al.* Global 2000: as maiores empresas de capital aberto do mundo em 2021. Revista Forbes. Publicado em 13 mai 2021. Disponível em: encurtador.com.br/dzKLW. Acesso em 11 ago 2021.

NETFLIX FIRMA ACORDO com AT&T. Meio & Mensagem, em 31 jul 2014. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2014/07/31/netflix-firma-acordo-com-atet.html>. Acesso em 8 nov 2021.

NETO, Vicente Bandeira de Aquino. Análise nº 85/2019/VA. Brasília: Anatel, em 4 set. 2019. Disponível em: encurtador.com.br/ijBJ7. Acesso em 10 mar. 2019.

NOTA CONJUNTA DO Ministério das Relações Exteriores, da Casa Civil e do Ministério da Economia - Brasil é convidado a iniciar processo de acesso à OCDE. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Casa Civil e Ministério da Economia, em 25 jan. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-da-casa-civil-e-do-ministerio-da-economia-brasil-e-convidado-a-iniciar-processo-de-acessao-a-ocde. Acesso em 27 jan. 2022.

OCDE. (2020). Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020. OECD Publishing: Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>. Acesso em 11 mar. 2022.

OFCOM. Public service broadcasting in the digital age: Supporting PSB for the next decade and beyond, 2018. Disponível em: https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0026/111896/Public-service-broadcasting-in-the-digital-age.pdf. Acesso em: 4 mar 2022.

OTTONI, Luis. Por que o Brasil quer entrar na OCDE? Para especialistas, há ganhos e perdas. G1.com, em 11 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/por-que-o-brasil-quer-entrar-na-ocde-para-especialistas-ha-ganhos-e-perdas.ghtml>. Acesso em 27 jan. 2022.

PADIGLIONE, Cristina. Entenda por que onda de demissões de estrelas da Globo muda totalmente a TV – Saída de Vera Fischer, Renato Aragão, Malu Mader e outros rompe com modelo da velha *Hollywood* e fortalece o *streaming*. Folha de S. Paulo, publicado em 10 ago 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/08/entenda-por-que-onda-de-demissoes-de-estrelas-da-globo-muda-totalmente-a-tv.shtml>. Acesso em 21 jun 2021.

PAULINO, Fernando Oliveira; PINHEIRO, Elton Bruno; NICOLETTI, Janara. Comunicação e Democracia no Brasil: pandemia, violência contra jornalistas, EBC em perigo e resistências *in* Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc-Brasil 2021: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica [recurso eletrônico] / Jonas C L Valente (org.); – [São Cristóvão]: ULEPICC-Brasil, 2021. E-book em formato pdf (191p.).

PEDROSA, Leyberson. Datada para acabar primeira exibição da TV analógica faz 90 anos. 2016. Portal EBC, em 26 jan 2016. Disponível em:

<https://memoria.ebc.com.br/tecnologia/2016/01/datada-para-acabar-primeira-exibicao-da-tv-analogica-faz-90-anos>. Acesso em 12 ago 2021.

PEREIRA, Emmanoel Campelo de Souza. VOTO Nº 2/2020/EC. Brasília: Anatel, 17 fev. 2020. Disponível em: encurtador.com.br/cghvT. Acesso em 10 mar. 2022.

PEREIRA, João Pedro. O triunfo improvável da assinatura. Publico.pt. Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/06/28/newsletter/quatrozero>. Acesso em 28 jun 2021.

PÉREZ, Claudi. Joe Biden quer enterrar 40 anos de hegemonia neoliberal. El País. Publicado em 18 abr 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2021-04-18/joe-biden-quer-enterrar-40-anos-de-hegemonia-neoliberal.html>. Acesso em 3 nov 2021.

POSSAS, M. L. Estruturas de mercado em oligopólio. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

POSSAS, Mario Luís. Dinâmica e ciclo econômico em oligopólio. Campinas. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Unicamp, 1983.

POSSEBON, Samuel. PL 29: apoio das teles e produtores e críticas da TV paga. Teletime, 23 abr. 2008. Disponível em: <https://teletime.com.br/23/04/2008/pl-29-apoio-das-teles-e-produtores-e-criticas-da-tv-paga/>. Acesso em 28 nov 2021.

POSSEBON, Samuel. Audiência pública aponta argumentos contrários à fusão AT&T/Time Warner no Brasil. Teletime, em 4 set. 2018. Disponível em: <https://teletime.com.br/04/09/2018/audiencia-publica-aponta-argumentos-contrarios-a-fusao-att-time-warner-no-brasil/>. Acesso em 30 dez. 2021.

POSSEBON, Samuel. Procuradoria conclui análise sobre fusão AT&T/Time Warner. Tela Viva.com.br, em 11 mar 2019. Disponível em: <https://telaviva.com.br/11/03/2019/procuradoria-conclui-analise-sobre-fusao-att-time-warner/>. Acesso em 23 dez 2021.

POSSEBON, Samuel. Ancine fará limpeza na regulamentação e consulta sobre oferta de canais OTT. TelaViva. Publicado em 17 mar 2020. Disponível em: <https://telaviva.com.br/17/03/2020/ancine-fara-limpeza-na-regulamentacao-e-consulta-sobre-oferta-de-canais-ott/>. Acesso em 22 jun 2021.

POSSEBON, Samuel. TV paga tem queda de 5,6% em 2020. TeleTime, publicado em 28 jan 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/28/01/2021/tv-paga-tem-queda-de-56-em-2020/>. Acesso em 15 fev 2022.

POSSEBON, Samuel. Globo vê 2021 desafiador, mas mantém previsão de investimentos e aposta na Internet. Teletime. Publicado em 26 mar 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/26/03/2021/globo-ve-2021-desafiador-mas-mantem-previsao-de-investimentos-e-aposta-na-internet/>. Acesso em: 24 jun 2021.

POSSESON, Samuel. Grupo Wertheim conclui compra da controladora da Sky. Teletime, em 16 nov 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/16/11/2021/grupo-wertheim-conclui-compra-da-controladora-da-sky/>. Acesso em 17 nov 2021.

POSSEBON, Samuel. Discretamente, Globo se desfez de participação minoritária na Claro. TeleTime, 31 mar 2021. Disponível em: <https://teletime.com.br/31/03/2021/discretamente-globo-se-desfez-de-suas-participacoes-minoritarias-na-claro/>. Acesso em 24 fev 2022.

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. PFE-ANATEL. PARECER nº 00302/2017/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Brasília: Anatel, 4 mai. 2017. Disponível em: encurtador.com.br/IJKQY. Acesso em 7 mar. 2022.

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. PFE-ANATEL. PARECER nº 12/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU. Brasília: Anatel, 8 mar. 2019a. Disponível em: encurtador.com.br/bhnLO. Acesso em 10 mar. 2022.

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. PFE-ANATEL. PARECER nº 704/2019/PFE-Anatel. Brasília: Anatel, 11 out. 2019b. Disponível em: encurtador.com.br/uyD56. Acesso em 10 mar. 2022.

QUATRO PROGRAMADORAS INTERNACIONAIS deixam a ABTA. Tela Viva, 3 jan 2011. Disponível em: <https://telaviva.com.br/03/01/2011/quatro-programadoras-internacionais-deixam-a-abta/>. Acesso em 28 nov 2021.

QUINAFELEX, Rodolfo. Confira a evolução dos computadores de mesa da Apple, desde a origem. Publicado por techtudocom.br, em 27 out 2014. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2014/10/confira-evolucao-dos-computadores-de-mesa-da-apple-desde-origem.html>. Acesso em 2 set 2021.

RAMOS, Murilo César. Às margens da estrada do futuro. Comunicações, política e tecnologia. Brasília: Coleção FAC - Editorial Eletrônica, 2000.

RAMOS, Murilo César. Agências Reguladoras: a reconciliação com a política. Revista Eptic, v. 7, n. 2, p. 7-39, maio/ago. 2005. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/414/532>.

RAMOS, Murilo César; PAULINO, Fernando Oliveira; VALENTE, Jonas; URUPÁ, Marcos; Carvalho, Mariana MARTINS (org.). Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil [recurso eletrônico]; – [São Cristóvão]: ULEPICC-Brasil, 2020. E-book em formato pdf e e-pub (612 p.).

RAMOS, M. C.; PAULINO, Fernando Oliveira; HAJE, Lara. Confecom mais dez:

propostas apresentadas pelo LaPCom e realidade atual. In: Ramos, M.R.; Paulino, F.O.; Valente, J.; Urupá, M.; Urupá, M.. (Org.). Conferência Nacional de Comunicação, 10 anos depois: os desafios das Políticas de Comunicação no Brasil. 1ed. Aracaju: Ulepice Brasil, 2020, v. 1, p. 11-27.

RAVACHE, Guilherme. Brasil é segundo do mundo em streaming; Prime cresce e Disney+ dispara., em UOL, publicado em 12 ago 2021. Disponível em: [encurtador.com.br/odx14](https://www.uol.com.br/odx14). Acesso em 17 jan 2022.

RAVACHE, Guilherme. Por que ESPN se tornou um problema para a Disney e pode ser vendida? UOL, em 21 nov. 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/splash/colunas/guilherme-ravache/2021/11/21/por-que-espn-se-tornou-um-problema-para-a-disney-e-pode-ser-vendida.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 7 dez. 2021.

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.

RENÓ, Júlia. Globo vende sede e passa à condição de inquilina em SP. Portal Comunique-se, em 20 dez. 2021. Disponível em: <https://portal.comunique-se.com.br/globo-vende-sede-e-passara-a-pagar-aluguel/>. Acesso em 28 dez. 2021.

REUTERS. Downloads de filmes da Disney rendem US\$ 1 mi em uma semana. Publicado por Jornal de Brasília, em 20 set 2006. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/brasil/downloads-de-filmes-da-disney-rendem-us-1-mi-em-uma-semana/>. Acesso em 2 set 2021.

REUTERS. Netflix faz aposta de US\$ 5 bi em conteúdo exclusivo. Reuters, publicado em 1 set 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/internet-tech-netflix-investimento-idBRKCN0R14RL20150901>. Acesso em 10 set 2021.

RÍMOLI, Cosme. Por que à Globo não interessa a fusão da ESPN e Fox Sports? Esportes.R7, em 30 out. 2018. Disponível em <https://esportes.r7.com/prisma/cosme-rimoli/por-que-a-globo-nao-interessa-a-fusao-da-espn-e-fox-sports-30102018>. Acesso em 7 dez. 2021.

RIVERO, Ezequiel Alexander. La televisión distribuida en internet y la privatización de los contenidos públicos periféricos. Revista Eptic, vol. 23, n. 2, mai-ago. 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/15595/12100>. Acesso em 4 mar. 2022.

SNIDER, Mike. FCC chief: AT&T-Time Warner deal won't face agency's scrutiny. USA Today, em 27 fev. 2017. Disponível em: <https://www.usatoday.com/story/tech/talkingtech/2017/02/27/fcc-chief-t-time-warner-deal-wont-face-agencys-scrutiny/98491670/>. Acesso em 16 dez 2021.

SAFATLE, Vladimir. O circuito dos afetos. Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo. 2ª edição ver.; 7ª reimpressão. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SAFATLE, Vladimir; DA SILVA JUNIOR, Nelson; DUNKER, Christian (orgs.). Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico. 1ª edição; 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SÁNCHEZ RUIZ, Enrique; GÓMEZ GARCÍA, Rodrigo. La Economía Política de la Comunicación e la Cultura. Un abordaje indispensable para el estudio de las industrias y las políticas culturales y de comunicación. In MONTIEL, Aimée Veja (coord.). La Comunicación em México uma agenda de investigación. México: UNAM, 2009.

SANT'ANA, Jéssica. OCDE faz convite oficial para que Brasil negocie entrada na entidade. G1.com, em 25 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/01/25/ocde-faz-convite-oficial-para-que-brasil-negocie-entrada-na-entidade.ghtml>. Acesso em 27 jan. 2022.

SERRA, Paulo; SÁ, Sónia; SOUZA FILHO, Washington Souza (Orgs.). A televisão ubíqua. Covilhã: LabCom, 2015.

SANTOS, Suzy. Uma Convergência Divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro. Salvador: 2004. 270p. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) –Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Bahia: UFBA, 2004.

SANTOS, Suzy; CAPARELLI, Sergio. O setor audiovisual brasileiro: entre o local e o internacional. Revista Eptic, v. 7, n. 1, enero/abr. 2005. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/345>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs.) Políticas públicas. Brasília: ENAP, 2006. v 1. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=858>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SCHIAFFARINO, Júlia. Mendonça assume relatoria de ação que extingue conselhos de participação popular. Congresso em Foco.UOL, em 19 dez. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/mendonca-assume-relatoria-de-acao-que-extingue-conselhos-de-participacao-popular/>. Acesso em 19 fev. 2022.

SHATTUC, Jane. Netflix, Inc. and Online Television. En: WASKO, J.; MEEHAN, E. R. (Eds.) A Companion to Television. Hoboken: John Wiley & Sons, 2020, p. 145–164. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/9781119269465.ch7>. Acesso em: 30 jul. 2021.

SCHLEMPER, Glaudir. Análise de dados no OTT: por que é importante e como gerenciar? Digilab.com. Disponível em: <https://www.digilab.com.br/blog/analise-de-dados-no-ott/>. Acesso em 21 jun. 2021.

SCHMIDT, Cristiane Alkmin Junqueira. Voto-vogal. Ato de Concentração no 08700.001390/2017-14. Brasília: CADE, 18 out. 2017. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO4BkPgWLyb7DFVyEKkXzY7fOdbpe0H8CKkQG-bjKjLkA9EsY-REmYM_RO3-d-2IT22YMHnEWU7XYtWJ4GiOhUCp. Acesso em: 8 mar. 2022.

SILVA, Luiz Martins. Teorias da Comunicação no século XX. Brasília: Casa das Musas, 2007.

SIMIS, Anita. “Cinema independente” no Brasil. Revista Brasileira de História da Mídia. Vol. 7, nº 1, jan-jun 2018. Disponível em: <https://www.ojs.ufpi.br/index.php/rbhm/article/view/6988/4280>. Acesso em 7 mar. 2022.

SKY SERVIÇOS DE BANDA LARGA LTDA. Carta de Manifestação. Versão Pública. Brasília: Anatel, em 29 jun. 2018a. Disponível em: encurtador.com.br/drCL2. Acesso em 10 mar. 2022.

SKY SERVIÇOS DE BANDA LARGA LTDA. Carta de Manifestação. Versão Pública. Brasília: Anatel, em 31 dez. 2018b. Disponível em: encurtador.com.br/ehmFI. SEI Anatel 3666831. Acesso em 10 mar. 2022.

SKY SERVIÇOS DE BANDA LARGA LTDA. Carta de Manifestação. Brasília: Anatel, em 14 mar. 2019. Disponível em: encurtador.com.br/pFY25. Acesso em 10 mar. 2022.

STELTER, Brian. AT&T confirma fusão entre WarnerMedia e Discovery e cria gigante do *streaming*. CNN Business. Publicado em 17 mai. 2021. 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 23 jun. 2021.

SUBIRATS, J. *et al.* Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, Ariel, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Consultoria jurídica, em 1 mar. 2017. Brasília: Anatel, 29 jun. 2018. Disponível em: encurtador.com.br/ehmFI. SEI Anatel 2897046, Doc. 2. Acesso em 10 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Acórdão Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4679/DF. Brasília: STF, 18 abr. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14595772>. Acesso em 7 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121 DISTRITO FEDERAL. Brasília: STF, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560>. Acesso em 11 mar. 2022.

THE GOAL OF this new law is to let anyone... FCC.gov. Disponível em: <https://www.fcc.gov/general/telecommunications-act-1996>. Atualizado em 20 jun. 2013. Acesso em 3 out. 2021.

TOLEDO, Mariana. Teletime. Plataformas OTT teriam 39% de penetração no Brasil, diz estudo da Amdocs. Disponível em: encurtador.com.br/afqCE. Acesso em 2 jun. 2019.

TONELO, Iuri. No entanto, ela se move: a crise de 2008 e a nova dinâmica do capitalismo [recurso eletrônico]. 1ª ed. – São Paulo: Boitempo: Iskra, 2021. Formato epub.
WALTON, Dominique. Elogio do Grande Público: Uma teoria crítica da televisão. Tradução José Rubens Siqueira – São Paulo: Editora Ática, 1996.

WU, Tim. Impérios da Comunicação: do telefone à internet, da AT&T ao Google. Tradução Claudio Carina – Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

UOL. Centauro anuncia aquisição de dona do canal Desimpedidos por R\$ 60 mi. UOL, em 14 dez. 2020.

VALENTE, Jonas; PAULINO, Fernando Oliveira; URUPÁ, Marcos. Políticas de comunicação no Brasil: da Confecom ao governo Bolsonaro. *In*: Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil [recurso eletrônico] / Murilo César Ramos, Fernando Oliveira Paulino, Jonas Valente, Marcos Urupá, Mariana Martins de Carvalho (org.); – [São Cristóvão]: ULEPICC-Brasil, 2020. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/11uy0cAP_2v0SMZvtYfg0kTU9Lc7CdyA/view. Acesso em: 7 mar. 2022.

VERDÉLIO, Andreia. Primeiro leilão do 5G movimentou R\$ 47 bilhões. Agência Brasil, em 5 nov 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-11/primeiro-leilao-do-5g-movimentou-r-4679-bilhoes>. Acesso em 17 nov. 2021.

YIN, Robert K.; Estudo de caso: planejamento e métodos. 5ª edição. Porto Alegre: 2015.

ZANOTTI, Carlos Alberto; RIBEIRO, André Camarão Telles Ribeiro. Entrevista com Dominique Walton: “É preciso diminuir a velocidade da informação”. Revista Comunicação, Mídia e Consumo. São Paulo, ano 9, vol. 9, nº 25 p.201-212 ago. 2012.

ZUIN, Antônio Álvaro Soares. Sobre a atualidade do conceito de Indústria Cultural. Cad. CEDES 21 (54). Ago 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000200002>. Acesso em 13 mai 2022.