

AS CONTRADIÇÕES ENVOLVENDO A FUSÃO ENTRE A AT&T E WARNERMEDIA (TIME WARNER), NO BRASIL, E OS DESAFIOS DO AUDIOVISUAL¹

THE CONTRADICTIONS INVOLVING THE MERGER BETWEEN AT&T AND WARNERMEDIA (TIME WARNER), IN BRAZIL, AND THE AUDIOVISUAL CHALLENGES

Ana Beatriz Lemos da Costa ²

Resumo: O artigo trata das disputas no caso envolvendo o audiovisual no Brasil. Sob o aporte teórico da Economia Política da Comunicação (EPC) são mostradas as mudanças que viabilizaram a entrada de novos agentes no mercado, como as empresas OTT. Para enfrentar essa concorrência, em 2016, houve a fusão entre AT&T e WarnerMedia, nos Estados Unidos. No Brasil, a operação envolveu os reguladores das telecomunicações (Anatel), do setor de audiovisual (Ancine) e o órgão antitruste (Cade). A partir da análise documental desses processos, observam-se diversas contradições entre os atores, que podem se refletir em processos de mudança regulatória no audiovisual e na própria governança do setor, como apontado em documento da OCDE, em que recomenda uma nova agenda regulatória no país. As considerações finais dão conta dos desafios regulatórios atualmente em discussão, suscitando-se a necessidade de participação da sociedade no processo de mudança, tendo em vista seu papel na defesa de direitos, não somente do consumidor, mas humanos, relacionados à comunicação.

Palavras-Chave: AT&T. WarnerMedia. OTT.

Abstract: The article deals with disputes in the case involving audiovisual in Brazil. Under the theoretical contribution of the Political Economy of Communication (EPC), the changes that made possible the entry of new agents in the market, such as OTT companies, are shown. To face this competition, in 2016, there was a merger between AT&T and WarnerMedia, in the United States. In Brazil, the operation involved the telecommunications regulators (Anatel), the audiovisual sector (Ancine) and the antitrust body (Cade). From the documentary analysis of these processes, several contradictions are observed between the actors, which can be reflected in processes of regulatory change in the audiovisual and in the sector's governance, as pointed out in an OECD document, in which it recommends a new regulatory agenda in the parents. The final considerations take into account the regulatory challenges currently under discussion, raising the need for the participation of society in the change process, in view of its role in the defense of rights, not only of the consumer, but human, related to communication.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 11 Políticas e Governança da Comunicação do IX Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (IX COMPOLÍTICA), realizado em formato virtual, de 24 a 28 de maio de 2021.

² Universidade de Brasília (UnB), doutoranda em Políticas de Comunicação e de Cultura, anabialemons@gmail.com.

Keywords: AT&T. WarnerMedia. OTT.

Introdução

A cena audiovisual contemporânea assiste a mudanças que já remontam há mais de 40 anos. Esse artigo, a partir da apresentação desse contexto histórico, sob o manto da Economia Política da Comunicação (EPC), exemplifica essa tendência a partir de um caso que marcou a atuação de diferentes atores envolvendo o setor, no Brasil. Trata-se da fusão das empresas norte-americanas WarnerMedia (Time Warner) e AT&T e diz respeito às dúvidas suscitadas frente aos órgãos reguladores brasileiros: Anatel, responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de telecomunicações; Ancine, que responde pelas atividades do audiovisual como produção, programação e empacotamento; e o órgão antitruste Cade, que analisa aspectos concorrenciais.

Esses agentes, guardadas as diferenças nos posicionamentos, atestaram que a fusão deveria ser aprovada, mediante a observação de condicionantes impostas pelo Cade.

A partir de recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), verificam-se tendências de regulação do audiovisual, frente à concorrência de veículos tradicionais, ante à entrada de agentes que operam na internet.

As considerações finais apresentam os desafios regulatórios existentes no Brasil, a fim de que intente promover a melhoria do cenário audiovisual, sem perder de vista conquistas importantes, até então alcançadas, em função de assimetrias regulatórias entre diferentes atores do setor.

Suscita-se, por fim, a necessidade de participação da sociedade nesse processo de mudança, uma vez que esta exerce papel importante na defesa de direitos, não somente do consumidor, relativos a problemas de ordem econômica, mas direitos humanos, relacionados à comunicação.

1. Contexto histórico: as mudanças nas comunicações a reboque das mudanças do capitalismo e vice-versa

As mudanças vistas atualmente no cenário audiovisual, por meio da concorrência de grupos tradicionais de comunicação com serviços ofertados por meio da internet, remontam à etapa de acumulação capitalista, que se deu a partir de 1970. Esse período de acumulação de capital, foi considerada a “fase mais longa de toda a história do capitalismo”, apenas freada, porém não suplantada, com as crises financeiras de 2007 e 2008, segundo Chesnais (2013).

Antes desse período, o mundo observava ao movimento iniciado desde o pós-segunda Guerra Mundial, o qual aumentou o papel do Estado na economia dos países, para reestruturação das indústrias e impulsionar a reconstrução da sociedade.

Esse modelo entrou em crise a partir de 1970, cujos gastos públicos, somados à alta da inflação não mais acompanharam o crescimento da economia (Chesnais, 1996, 2013). Com isso, foi preciso repensar o papel assistencialista do Estado, ascendendo o modelo neoliberal, marcado pela estrutura social mínima e crescimento do setor privado (Aglietta, 2001).

Com o esgotamento do chamado modelo de regulação fordista, emerge o modelo de regulação que se estende também para o setor de comunicações. Se no primeiro havia o consumo em massa, encabeçado pela centralidade da radiodifusão na sociedade, no segundo, emerge a segmentação, cuja mudança tecnológica permite a oferta de diversos canais de televisão, por meio da assinatura sujeita a pagamento mensal, para além do financiamento por meio de anúncios nos intervalos comerciais. Na sequência do desenvolvimento tecnológico, com o surgimento da internet, aprofunda-se a segmentação, com novas formas de obtenção dos dados dos consumidores e novos formatos de distribuição de produtos comunicacionais.

Esse movimento é puxado também pela chamada divisão internacional do trabalho, internacionalização do capital e globalização, características vistas também na Indústria Cultural.

Setores como o de informática, telecomunicações e microeletrônica aliam-se ao desenvolvimento da rede mundial de computadores, assumindo o protagonismo do

novo modelo de acumulação de capital. Esse modelo é viabilizado por novas estruturas de mercado, a partir do fenômeno da convergência tecnológica.

Impulsionadas pelos Estados Unidos, as mudanças ocorrem tanto na ordem tecnológica, como também no modo de regulação das comunicações em todo o mundo.

Em especial no caso audiovisual e das telecomunicações, esse movimento se traduziu num processo generalizado de desregulamentação, reposicionamento do Estado, constituição de novas formas e instâncias de regulação, internacionalização e incremento da concorrência internacional (Bolaño, 2003, p. 4).

Dessa forma, as telecomunicações assumem um papel central na reestruturação da indústria e na forma de regulação do capitalismo, definindo, inclusive, o novo padrão de desenvolvimento (Garnham, 1991).

Também como medidas utilizadas para tentar superar a crise gerada pela superacumulação e superprodução do modelo anterior, surgem ações de ordem política, econômica e monetária, dentre elas, as privatizações.

Nesse sentido, no setor de telecomunicações houve a reestruturação do modelo até então vigente, marcado, basicamente, nos países considerados desenvolvidos, pelo monopólio privado regulamentado dos EUA, com a AT&T, e os monopólios públicos europeus. No caso da alteração do modelo norte-americano, a partir de 1984, este encabeça as mudanças em todo o mundo. Na Europa, a reforma ocorre com a modernização das redes nacionais, num esforço para universalizar os serviços de base no mercado interno. No mercado externo, observa-se o avanço desses atores nacionais rumo à expansão internacional, em que os países subdesenvolvidos passam a ser alvo.

Por sua vez, a privatização em países da América Latina adota a estratégia de políticas de reforma do Estado neoliberais, atreladas ao programa de estabilização financeira, pressionados por órgãos como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os quais passam a incentivar a privatização para conversão da dívida externa em capital.

Assim, a privatização das telecomunicações no Brasil se deu, inicialmente, no governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação da Emenda Constitucional 3/1995, a qual abriu espaço para o capital privado atuar no setor. Na sequência, 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 Anatel, agência reguladora autônoma que visa a garantir a competição e os direitos do consumidor.

Após quase dez anos de vigência, essa Lei passou por longa discussão sobre sua mudança, iniciada no governo Dilma Rousseff, no qual o processo legislativo foi interrompido (PLC 79/2016). Por fim, a LGT foi alterada no governo do presidente Jair Bolsonaro, com a aprovação da Lei 13.879/2019, a qual abre caminhos para centralidade da banda larga na política pública, em detrimento da, até então, priorização dos serviços de telefonia fixa.

Seguindo essa lógica econômica, as empresas ligadas ao setor de televisão por assinatura, no Brasil, apresentam características vistas no amplo ambiente de acumulação capitalista. Brittos (1999) e Koleski (2010) dividem o histórico concorrencial do mercado brasileiro em três fases: concorrencial (1988-1992); oligopólio (1993-2003) e oligopólio convergente (2004 em diante).

Após a aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado, Lei 12.485/2011, ou Lei do SeAC, que reuniu as legislações que regulavam diferentes tecnologias, como cabo, satélite, parabólica, por exemplo, reforça-se a fase do oligopólio convergente, a partir da normatização que permitiu a oferta de pacotes de serviços do tipo combo, compostos por telefonia fixa e móvel, banda larga e televisão por assinatura.

Na época de sua aprovação, o Projeto de Lei 29/2007 reuniu os interesses de diferentes frentes (HAJE; LEAL; PAULINO, 2008). Atendendo aos anseios da ala conservadora, representada pelos grupos tradicionais de radiodifusão, foi estabelecida barreira à integração vertical, proibindo-se que setores de telecomunicações adentrassem, por completo, nas demais camadas do setor de audiovisual, mais especificamente de radiodifusão, produção e programação de canais de TV por assinatura.

A ala neoliberal, representada por empresários adeptos do novo modelo de regulação, especialmente do setor de telecomunicações, já privatizado e com aporte

de grande capital de outros países, viu-se contemplada por meio da permissão de ofertarem diversos serviços, ditos convergentes, como visto acima, nos pacotes de tipo combos.

Por fim, a ala progressista, da qual fizeram parte representantes da sociedade civil, foi contemplada por meio de políticas de incentivo à cultural nacional, com estabelecimento de cotas de programação local, regional e de produções independentes, dentre outras medidas de estímulo ao incremento do conteúdo nacional, frente ao crescimento de produções internacionais.

Esse cenário reflete a lógica das políticas de comunicação no Brasil, que remonta à aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicação, o qual passou pelas disputas à época da privatização das telecomunicações, com separação do setor de radiodifusão e interesses que permearam a Constituinte como a aprovação da Lei do Cabo (Bolaño, 2007), que foi uma das leis que precederam a Lei do SeAC.

A partir dos fatos a serem expostos neste artigo, observa-se o surgimento de uma nova fase do mercado concorrencial de televisão por assinatura. Nela, o duopólio formado pelas empresas Claro e Sky, que atualmente dominam 80% do mercado, composto por cerca de 15 milhões de assinaturas, segundo dados da Anatel, enfrenta a emergência dos serviços OTT de *streaming* audiovisual, cujos agentes atuam por meio de plataformas da internet.

Essa concorrência na oferta de produtos audiovisuais suscita, então, uma nova forma de atuação das empresas, para fazer frente às demandas de consumo. Por sua vez, isso gera novas demandas regulatórias, que requerem a atuação do Estado. A partir daí, surgiram questionamentos sobre a validade e aplicabilidade de dispositivos da Lei do SeAC a casos específicos, envolvendo a fusão de empresas de comunicação e seus efeitos regulatórios e concorrenciais.

2. Disputas e interesses atualmente em jogo nos casos envolvendo o audiovisual frente aos novos concorrentes: a fusão entre AT&T e WarnerMedia

Ocorrida nos Estados Unidos, em 22 de outubro de 2016, pelo valor de 85,4 bilhões de dólares, a fusão das firmas norte-americanas AT&T Inc. (abreviação da

sigla em inglês *American Telephone and Telegraph*) e *Time Warner Inc* ³ é considerada a quarta maior já realizada pela indústria global de telecomunicações, mídia e entretenimento⁴.

A AT&T é uma empresa com sede nos Estados Unidos que atua na área de comunicações, prestando serviços de entretenimento em comunicações digitais por meio de filiais e subsidiárias. A *holding* adquiriu o grupo DirecTV, tornando-se a maior operadora de televisão por assinatura na América Latina. Além de ser a maior operadora de TV a cabo dos Estados Unidos, a empresa há muito é considerada gigante das telecomunicações, cujo processo de abertura para atuação no mercado internacional conduziu e estimulou a quebra dos monopólios do setor em diversos países, incluindo o Brasil⁵, como visto no item anterior. Aqui no Brasil, a AT&T é dona da operadora de TV paga, via satélite, Sky Brasil.

Já a Time Warner, é 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 espanhol e norte-americana⁶.

Segundo informações divulgadas em veículos de comunicação, na época da operação de fusão, a união entre a, até então, Time Warner, que após a fusão passou a se chamar WarnerMedia, e a AT&T, ocorreu com o objetivo de que as empresas de telecomunicações e a de conteúdo competissem com companhias que atuam na internet. Isso se daria por meio da junção da distribuidora do acesso (AT&T), por um

³ Após a aquisição ser completada, em junho de 2018, o grupo relacionado aos negócios de mídia da AT&T passou a se chamar WarnerMedia. Neste trabalho, porém, utilizaremos indistintamente o nome atual e o anterior, Time Warner.

⁴ “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.

⁵ 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 (2000), Lima (2001), Ramos (2005) e Braz (2014).

⁶ “Séries de TV famosas como *The Big Bang Theory* percorrem três camadas de produção e distribuição: um estúdio como Warner Bros. cria o programa; uma programadora como Turner ou um canal de TV como a CBS detém os direitos de transmissão do seriado em um dos canais; e um distribuidor, como AT&T/DirecTV ou Comcast, adquire os direitos de incluir os canais de TV nos pacotes de TV paga e revende aos seus clientes” (EUA, 2017, p. 8, tradução nossa).

lado, com a experiência da de entretenimento por outro (WarnerMedia). Isso porque, os chamados serviços de *streaming*, como Netflix, GloboPlay, Amazon Prime, dentre outros, utilizam boa parte da banda de internet, podendo gerar vantagens competitivas entre as empresas detentoras da rede de telecomunicações, aliadas às firmas que produzem os conteúdos audiovisuais.

Atuando em mercados mundiais, dentro do contexto de expansão de empresas da Indústria Cultural em escala global, a fusão dessas empresas requereu a análise em 17 (dezessete) países, incluindo na União Europeia, segundo dados do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), acerca dos efeitos da junção dessas empresas no mercado.

No Brasil, a operação envolveu o acionamento de diversos órgãos, incluindo os reguladores das telecomunicações (Anatel), do setor de audiovisual (Ancine), do órgão antitruste (Cade), de manifestação de representantes de empresas (Sky, Abert, Abratel e Associação NEO TV), ademais de suscitar ações do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e o requerimento de manifestação do Ministério Público Federal.

Os processos dos três primeiros órgãos tramitaram entre 2016 e 2020. Entretanto, a decisão final sobre o caso aguarda pareceres do TCU e da Procuradoria-Geral da República, a partir de pedido feito pelo Deputado Federal Paulo Teixeira (PT-SP), em fevereiro de 2020, em que alegou existirem indícios de irregularidade da decisão da Anatel.

Para o Cade, órgão ligado ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), regulado pela Lei 12.529/2011, a fusão dos grupos poderia alinhar os interesses das empresas, criando incentivos para restringir tanto o mercado de licenciamento/programação quanto o de operação de TV por assinatura, formado por empresas que respondem pelas camadas de empacotamento e distribuição.

Tomando isso em conta, em outubro de 2017, o órgão antitruste decidiu pela aprovação da fusão, condicionada à assinatura de Acordo em Controle de Concentrações (ACC), com validade de cinco anos. Esse acordo é visto como um remédio para os problemas apontados e prevê obrigações para evitar exclusão e discriminação de concorrentes, nos mercados de programação e distribuição de TV

por assinatura no Brasil. Em resumo, a decisão no Cade foi no sentido de que as empresas deverão funcionar de forma independente, sem que os negócios de uma (distribuição) influenciem no mercado de outras (operadoras, produtoras e programadoras).

Em se tratando de decisões do Cade envolvendo fusões nas comunicações, outros julgados revelam uma certa conivência do órgão com a concentração no mercado, vista em Koleski (2010). Conforme Barreto (2018), no caso envolvendo a compra pela Claro da operadora de telecomunicações *TV Interative*, em 2015, por exemplo, o órgão antitruste aprovou a concentração vertical sem restrições.

O posicionamento do órgão de defesa da concorrência sobre a regularidade da operação entre a AT&T e a WarnerMedia não considerou se a operação feriria ou não a Lei do SeAC. Segundo o conselheiro-relator do processo no Cade, Gilvandro Vasconcelos,

(...) entendo que a aprovação da Operação pelo Cade não significa que tenha reconhecido da licitude da integração perante o art. 5º da Lei do SeAC. **Caso haja manifestação das Agências pela violação do referido dispositivo, não haverá ofensa à coisa julgada administrativa formada pela decisão do Cade** (peça 49, p. 19, sem grifos no original).

O artigo 5º da Lei 12.485/2011⁷, impede que uma empresa produtora de conteúdo seja, ao mesmo tempo, controladora de uma companhia dona da infraestrutura de telecomunicações. Assim, uma vez que a AT&T controla

⁷ 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.

indiretamente a Sky, segunda maior prestadora de televisão por assinatura no Brasil⁸, atrás do Grupo Telecom Américas (NET, Claro e Embratel), com a fusão, estaria, em tese, impedida de ser integrante do mesmo grupo de empresa de produção e de canais de programação, como a WarnerMedia.

A aprovação da fusão das empresas norte-americanas pela Anatel, ocorreu mediante decisão do Conselho Diretor, por 3 votos a 2, proferida em 6/2/2020. Neste processo, o principal ponto de dúvida dizia respeito à expressão “com sede no Brasil” disposta no art. 5º e no §1º da Lei do SeAC.

Em um processo controverso, as unidades técnicas da Anatel e da Ancine, corroborada com parecer da procuradoria que atua junto à agência e presta uma espécie de consultoria jurídica, somada à opinião de dois conselheiros da Anatel, de representantes de empresas de radiodifusão, como Abert, e de pequenos operadores de televisão por assinatura, como Associação NeoTV, convergiram da opinião de que o artigo da lei não faria distinção de empresas com sede no Brasil, das empresas com sede no exterior. Para eles, a intenção da norma é proibir que firmas que atuam nos ramos de telecomunicações façam parte de atividades de radiodifusão e de produtoras e programadoras. Isso em função do risco de fechamento de mercado e em atenção à previsão de proibição de monopólios e oligopólios nas comunicações, no art. 220, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, de acordo com o conselheiro relator da matéria, Vicente Aquino, acompanhado por outros dois conselheiros, e conforme ponto de vista da empresa Sky, cuja manifestação se fez acompanhar de diversos consultores jurídicos contratados, a proibição legal não se aplicaria às empresas em questão, tendo em vista a sede das empresas ser nos Estados Unidos, e não no Brasil.

Também se ponderou possíveis efeitos negativos, ao mercado e ao consumidor, que eventual vedação da operação e consequente pedido de venda de um dos braços das empresas no Brasil poderia emergir. Para isso, trouxeram também como argumento a aprovação da Lei Liberdade Econômica, Lei 13.874/2019, a qual

⁸ Conforme dados constantes em www.teleco.com.br/operadoras/grupos.asp. Acesso em 31 ago 2017.

teria reforçado os princípios de proteção à livre iniciativa e da livre concorrência (NETO, 2020).

Por sua vez, a decisão da Ancine, ocorrida em 6/10/2020, considerou a fusão contrária ao art. 5º da Lei do SeAC, uma vez que não haveria distinção entre empresas nacionais e estrangeiras que atuam no país. Porém, o conselho deliberativo da agência ponderou as consequências da propositura de descredenciamento dos canais de programação do grupo WarnerMedia no Brasil, que também compõe um duopólio no elo de programação, juntamente com empresas do grupo Globo. Também suscitou os termos do Acordo proposto pelo Cade, o qual, na opinião dos conselheiros, teria suprimido as consequências negativas ao mercado apontadas nas análises do Cade e da Ancine (ANCINE, 2020).

Ademais de ter tratado as matérias de forma diferente, ora aprovando a operação, à luz da Lei 12.485/2011, no caso da Anatel, ora aprovando, apesar de afirmar que contrariava a mesma Lei, como o fez a Ancine, ambas consideraram os remédios impostos pelo Cade como mitigador dos problemas vistos. Uma vez que a decisão do Cade se deu apenas sobre aspectos concorrenciais, a manifestação da Anatel e da Ancine deixou a dúvida sobre a interpretação da regulação setorial. Afinal, empresas de telecomunicações podem ou não controlar empresas de radiodifusão, produtoras e programadoras?

Do exemplo trazido, segundo a Anatel, pode haver integração vertical, desde que a sede das empresas seja no exterior, pois a vedação seria para aquelas sediadas no Brasil. Já na opinião da Ancine, não podem, pois a proibição seria sobre o exercício da atividade, independente da sede. Porém, na prática, poderia permitir a integração, apesar do potencial efeito negativo, tendo em vista a adoção de remédios de ordem concorrencial, mediante a análise das consequências dessa proibição, e dos seus efeitos no mercado.

Isso mostra como as diretrizes dos órgãos reguladores e concorrencial brasileiros em análises de fusões consideram apenas a função publicidade e o atendimento a necessidades do capital. Desconsideram-se, segundo o proposto por Bolaño (2000b), as funções de ordem ideológica e de atendimento às necessidades

simbólicas dos consumidores, os quais suscitam, dentre outras, a importância da pluralidade de vozes, frente a grupos hegemônicos.

3. Diretrizes internacionais na regulação do audiovisual: a opinião da OCDE

No estudo “Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020” (OCDE, 2020), propôs-se, entre outras, a unificação das atribuições da Anatel e da Ancine em uma única agência.

Com respeito à radiodifusão e aos serviços de TV por assinatura, várias autoridades estão incumbidas da tarefa de desenvolver e implementar políticas e regulamentações (por exemplo, o MCTIC, a Ancine e a Anatel). As responsabilidades desses diferentes órgãos tendem a entrelaçar-se e eles não estão bem-adaptados para lidar com os desafios inerentes a um ambiente convergente. E, ao contrário das boas práticas internacionais, não há distinção clara entre a formulação de políticas gerais e a publicação de regulamentações ex ante para os mercados de TV por assinatura e de radiodifusão.

(...)

Em suma, um órgão regulatório independente e unificado deve estar encarregado de regulamentar toda a cadeia de valor de radiodifusão e TV por assinatura sob um conjunto de regras integradas e coerentes. Tais regras assegurariam a eficiência no processo regulatório e a aplicação uniforme do regime regulatório pelas instituições públicas. Isso, por sua vez, criaria segurança jurídica para entidades regulamentadas (OECD, 2020, p. 24-25).

Em relação à proibição, no Brasil, da integração vertical da cadeia de valor da televisão por assinatura, a OCDE ponderou, quanto à decisão da Anatel de “relaxar regras de restrições verticais apenas para empresas estrangeiras parece arbitrária e será difícil justificá-la no médio e no longo prazos” (OCDE, 2020, p. 33). Sobre a legislação brasileira impor restrições à propriedade vertical, ponderou que não são comuns, em que pese ser comum existirem restrições à propriedade de meios de comunicação.

(...) restrições à propriedade vertical não são comuns. Diante da convergência, ter tanto a propriedade de conteúdos como de sua transmissão pode resultar em economias de escopo. A propriedade comum, no entanto, também pode levar à perda do pluralismo da mídia, ou a problemas de competição (por exemplo, com o mercado). Essas questões causam preocupações em várias jurisdições, mas é incomum haver uma proibição explícita como a que existe no Brasil (...)

Restrições categóricas à integração vertical podem impossibilitar potenciais eficiências econômicas, impedindo o setor de se adaptar às novas demandas

e aos novos contextos tecnológicos. É preferível haver revisões caso a caso de integrações verticais (OECD (2020, p. 33).

Com isso, verifica-se que são muitos desafios de ordem regulatória que contemple novos serviços, sem que haja assimetrias entre veículos novos e tradicionais, tampouco perdas de conquistas importantes do audiovisual nacional.

4. Considerações finais

Esse artigo apresentou a origem da forma de acumulação de empresas no capitalismo, a partir de avanços tecnológicos especialmente no setor de telecomunicações, telemática e internet, que culminaram com mudanças na forma de regulação e no modelo de acumulação até então vigente, à luz da EPC.

Com a formação de novas estruturas de mercado e agentes atuando cada vez mais em escala global, surgem demandas de regulação setorial e econômica em diferentes países.

Exemplo disso se deu com a fusão das empresas norte-americanas AT&T e WarnerMedia, que suscitou dúvidas e controvérsias de órgãos brasileiros, como Anatel, Ancine e Cade.

A partir de recomendações da OCDE, observam-se tendências de regulação dos serviços tradicionais ante a entrada de novos atores no setor.

Os desafios no Brasil são grandes. Além de haver dúvidas sobre as regras de integração vertical, confluência de diversos atores atuando no mesmo tema, com limitações quanto à coordenação, há também questões ligadas à conciliação de diferentes interesses no âmbito decisório, a fim de que as novas diretrizes deem conta de conquistas importantes alcançadas pelo setor audiovisual brasileiro, como aumento de produções nacionais, estabelecimento de cotas para produções independentes, produções locais e regionais, além de políticas de fomento à produção audiovisual nacional, tendo em vista o crescimento de atores que concorrem em escala global, cuja robustez do capital e das estruturas de mercado, como é o caso da Fox+, AT&T, Netflix, AppleTV, AmazonPrime, por exemplo, podem impor barreiras a empresas locais, para além das já existentes.



Esses desafios, para além de questões econômicas, suscitam cada vez mais a necessidade de participação da sociedade no processo de mudança, tendo em vista seu papel na defesa de direitos, não somente do consumidor, mas humanos, relacionados à comunicação.

Em processos como o mostrado no presente artigo, não foi notada a participação da sociedade civil não empresarial. Dada a importância da participação social na legitimação de políticas públicas e de medidas regulatórias, faz-se mister sua incorporação nesses processos decisórios, a fim de tentar inserir na agenda funções das comunicações de ordem simbólica e ideológica.

Referências

- ANATEL. **ACÓRDÃO Nº 46, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2020**. Processo nº 53500.079841/2017-21. Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, Brasília, 2020.
- ANCINE. **DELIBERAÇÃO DE DIRETORIA COLEGIADA Nº 861-E, DE 2020**. Processo: 01416.016434/2017-69. Agência Nacional do Cinema – Ancine, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://telaviva.com.br/wp-content/uploads/2020/10/SEI_01416.016434_2017_69-1.pdf. Acesso em 3 dez 2020.
- 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.
- Araújo, Gilvandro Vasconcelos Coelho de. **Voto Ato de Concentração no 08700.001390/2017-14**. Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, Brasília, 2017.
- BARRETO, Helena Martins do Rêgo. **O mercado de comunicações brasileiro no contexto da convergência: análise das estratégias da América Móvil e do Grupo Globo**. Tese de doutorado. Universidade de Brasília: PPG/FAC, 2018.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Privatização das Comunicações na Europa e na América Latina**. 1997, Aracaju, UFS.
- _____. **A Reforma das Telecomunicações no Governo FHC**, 1998. In: Universidade e sociedade.
- _____. **Notas sobre a Reforma das Telecomunicações na Europa e nos EUA até 1992**. Textos para Discussão I. Eptic OnLine, 2000. Disponível em: <<http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/libon2ed.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- _____. **Indústria Cultural: informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/ Pólis, 2000b.
- _____. **Políticas de Comunicação e Economia Política das Telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma**. 2. ed. Aracaju: Eptic, 2003, v. 2.
- _____. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus. 2007.
- BRASIL. **Lei n. 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. Diário Oficial da União de 17 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm. Acesso em 20 agosto de 2017.

_____. **Lei 13.879, de 3 de outubro de 2019.** Altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para permitir a adaptação da modalidade de outorga de serviço de telecomunicações de concessão para autorização, e a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, e revoga dispositivos da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Diário Oficial da União de 4 de outubro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13879.htm. Acesso em 1 fevereiro de 2021.

_____. **Lei n. 12.485, de 12 de setembro de 2011.** Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Diário Oficial da União de 13 de setembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12485.htm. Acesso em 20 agosto de 2017.

_____. **Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Diário Oficial da União de 1 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm. Acesso em 23 de novembro de 2018.

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.

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

_____. **As raízes da crise econômica mundial.** "EM PAUTA" - Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 1º semestre de 2013, nº 31, v. 11, p. 21-37).

GARNHAM, Nicholas; GOLDING, Peter. **Digital possibilities, market realities: the contradictions of communications convergence.** Social Register, p. 111-129, 2002.

HAJE, L. P.; LEAL, S.; PAULINO, F. O. **Políticas de comunicação e sociedade civil: movimentos pela democratização das comunicações no Brasil em 2007/2008.** Revista de Direito de Informática e Telecomunicações, v. 5, p. 121-139, 2008.

KOLESKI, Fábio Lúcio. **Defesa da concorrência na TV por assinatura: a lógica da experiência brasileira.** 2010. 176 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

NETO, Vicente Bandeira de Aquino. **Análise nº 85/2019. Processo 53500.079841/2017-21.** Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, Brasília, 2019.

OECD (2020). **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020.** OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a4936dd-pt>.