



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**ANTÔNIO ALEX PINHEIRO**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE  
APERFEIÇOAMENTO DA FUNÇÃO NORMATIVA DA  
ANATEL**

**Brasília/DF  
2025**

**ANTÔNIO ALEX PINHEIRO**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE  
APERFEIÇOAMENTO DA FUNÇÃO NORMATIVA DA  
ANATEL**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-graduação de Doutorado em Comunicação pela Faculdade de Comunicação/UnB como requisito para obtenção do título de doutor.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino

**Brasília/DF  
2025**

**ANTÔNIO ALEX PINHEIRO**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO DE  
APERFEIÇOAMENTO DA FUNÇÃO NORMATIVA DA  
ANATEL**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-graduação de Doutorado em Comunicação pela Faculdade de Comunicação/UnB como requisito para obtenção do título de doutor.

Brasília/DF, 21 de agosto de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino  
Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Liziane Soares Guazina

---

Prof. Dra. Maria Soledad Segura

---

Prof. Dr. Igor de Moura Leite Moreira

**Brasília/DF  
2025**

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais Antônio Pinheiro e Jussara Ferreira Pinheiro, pelo amor incondicional, pela inspiração, paciência e dedicação ao longo de toda minha vida.

Às minhas irmãs Iara Ferreira Pinheiro e Janaína Aparecida Ferreira Pinheiro, aos meus sobrinhos Gustavo Ferreira Cortes, Lucas Ferreira Farage e Alice Ferreira Farage, pelo carinho e ajuda.

À Universidade de Brasília (UnB) pelo acolhimento desde meu primeiro dia de aula e pelo crescimento intelectual e profissional que me proporcionou. À Faculdade de Comunicação pelos novos aprendizados e pelo sentimento de crescimento acadêmico e profissional que me proporcionou.

Ao querido orientador prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino, inicialmente pelo acolhimento, pela valiosa orientação e também pelos ensinamentos para a vida.

Aos demais professores da Faculdade de Comunicação, em especial aos professores Fernanda Martinelli, Nélia Rodrigues Del Bianco, Sivaldo Pereira da Silva, Liziane Soares Guazina, Priscila Monteiro Borges, que muito me ajudaram

Aos professores Dr. Igor Moura Leite, Dra. Liziane Soares Guazina Pinheiro e Dra. Maria Soledad Segura pelas contribuições para o caminho a ser trilhado pela pesquisa.

Ao professor Clóvis Henrique Leite de Souza pelas valiosas contribuições para o aperfeiçoamento da pesquisa.

Aos queridos funcionários da Faculdade de Comunicação, em especial Regina, pelo apoio ao longo da caminhada.

Aos meus colegas da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), com destaque para Manoel Pereira, Manuel de Araújo Silva, Khristian Silva Cruz e Ubyrajra da Silva Pinto, que muito me ajudaram neste percurso. Aos demais colegas da Unidade Operacional do Distrito Federal e da ANATEL.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo um conjunto de participações sociais realizadas por meio de consultas públicas da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), realizadas nos anos 2000, 2007, 2014 e 2020 para avaliar em que medida tais práticas e possibilidades têm impactado na implantação da telefonia móvel do país ao longo das últimas décadas. A partir de tal análise, a pesquisa buscou avaliar as decisões administrativas para implantação das tecnologias de comunicação por meio da telefonia móvel, verificando se tais medidas estão inseridas em um contexto de discussão social ou se podem ser consideradas decisões administrativas concentradas em figuras de determinadas funções públicas, como conselheiros de agência reguladora, ministro de estado ou Presidente da República. A metodologia de pesquisa foi baseada em análise algorítmica realizada por meio do software Iramuteq, contando também com contribuições da técnica de Análise de Conteúdo Temática, sendo que o trabalho se propõe a analisar as contribuições de participação social inseridas nas consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel: 2G, 3G, 4G e 5G no país após a privatização do setor de telecomunicações do Brasil e criação da agência reguladora ANATEL. Em seguida, a partir dos resultados prévios obtidos, foi realizado um conjunto de entrevistas com especialistas e estudiosos sobre processos de participação social em diferentes espaços com a intenção de aprimorar a compreensão sobre possíveis qualidades e limitações sobre a participação social no âmbito da função normativa da ANATEL ao longo das últimas décadas na implantação da telefonia móvel no Brasil. Frente à complexidade dos estudos relacionados com participação social, o estudo não se limitou apenas a reflexões com o instituto de consulta pública, cuja compreensão deve ser realizada dentro do contexto com outros institutos como Conselhos Permanentes de Políticas Públicas, Conferências Nacionais, Audiências Públicas, Ouvidorias e Comitês de Usuários. Ainda apesar das contribuições da participação social por meio de consultas públicas na função normativa da ANATEL, principalmente a partir de contribuições colhidas em entrevistas realizadas com pesquisadores da temática participação social, a pesquisa conclui que o processo de participação social através de consultas públicas eletrônicas pode incorporar algumas iniciativas necessárias para seu aperfeiçoamento e para conferir mais legitimidade à função normativa da ANATEL.

**Palavras-chave:** participação social, consulta pública, Anatel, legitimidade, Iramuteq

## ABSTRACT

This research has as its object of study a set of social participations carried out through public consultations by the National Telecommunications Agency (ANATEL), carried out in the years 2000, 2007, 2014 and 2020 to assess to what extent such practices and possibilities have impacted the implementation of mobile telephony in the country over the last decades. Based on this analysis, the research sought to evaluate the administrative decisions for the implementation of communication technologies through mobile telephony, verifying whether such measures are inserted in a context of social discussion or whether they can be considered administrative decisions concentrated on figures of certain public functions, such as advisors of a regulatory agency, minister of state or President of the Republic. The research methodology was based on algorithmic analysis carried out through the Iramuteq software, also counting on contributions. Using the Thematic Content Analysis technique, the work aims to analyze the contributions of social participation inserted in public consultations for the implementation of mobile telephony technologies: 2G, 3G, 4G and 5G in the country after the privatization of the telecommunications sector in Brazil and the creation of the regulatory agency ANATEL. Then, based on the preliminary results obtained, a series of interviews were conducted with experts and scholars on social participation processes in different spaces with the intention of improving the understanding of possible qualities and limitations regarding social participation within the scope of ANATEL's normative function over the last decades in the implementation of mobile telephony in Brazil. Given the complexity of studies related to social participation, the study was not limited to reflections on the public consultation institute, whose understanding must be carried out within the context of other institutes such as Permanent Councils for Public Policies, National Conferences, Public Hearings, Ombudsman's Offices and User Committees. Even despite the contributions of social participation through public consultations in ANATEL's normative function, mainly from contributions gathered in interviews with researchers on the topic of social participation, the research concludes that the process of social participation through electronic public consultations can incorporate some initiatives necessary for its improvement and to confer more legitimacy to ANATEL's normative function.

**Keywords:** social participation, public consultation, Anatel, legitimacy, Iramuteq

## LISTA DE SIGLAS

**ABINEE** – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica

**ABERT** – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão

**ABRATEL** – Associação Brasileira de Rádio e Televisão

**ABRA** – Associação Brasileira de Radiodifusores

**AHCIET** – Associação Hispano-americana de Centros de Investigação e Empresas de Telecomunicações

**ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações

**EAF** – Entidade Administradora da Faixa de 3,5 GHz

**FIESP** – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

**GSMA** – Global System for Mobile Communications

**IDEC** – Instituto de Defesa do Consumidor

**PIB** – Produto Interno Brasileiro

**PNBL** – Programa Nacional de Banda Larga

**PPA** – Plano Plurianual

**RBS** – Rede Brasil Sul de Televisão

**RS** – Rio Grande do Sul

**SBTVD-T** - Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre–

**TELEBRAS** – Telecomunicações Brasileira S. A.

**UIT** - União Internacional de Telecomunicações

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1:** Canais de participação social de grupos de interesse em agências reguladoras de telecomunicações de países da América Latina

**Tabela 2:** Composição do Comitê de Usuários de Serviços de Telecomunicações no ano de 2024

**Tabela 3:** Resumo das contribuições dos grupos de interesse

**Tabela 4** – Resumo das principais contribuições dos entrevistados

**Tabela 5:** Lista de Entrevistados

## **LISTA DE FIGURAS**

**Imagem 1** – Cinco níveis de interatividade

**Imagem 2** – Membros do Comitê de Usuários de Serviços de Telecomunicações

**Imagem 3** - Processo de Regulamentação na Anatel

**Imagem 4** – Modelo de formatação de textos para submissão ao IRAMUTEQ

**Imagem 5** – Processamento de dados relativo à consulta pública 2G, do ano 2000

**Imagem 6** – Processamento de dados relativo à consulta pública 3G, do ano 2007

**Imagem 7** – Processamento de dados relativo à consulta pública 4G, do ano 2014

**Imagem 8** – Processamento de dados relativo à consulta pública 5G, do ano 2020

**Imagem 9** – Nuvem de palavras relativa à consulta pública 2G, do ano 2000

**Imagem 10** – Nuvem de palavras relativa à consulta pública 3G, do ano 2007

**Imagem 11** – Nuvem de palavras relativa à consulta pública 4G, do ano 2014

**Imagem 12** – Nuvem de palavras relativa à consulta pública 5G, do ano 2020

**Imagem 13** – Análise de Similitude de palavras relativa à consulta pública 2G, do ano 2000

**Imagem 14** – Análise de Similitude de palavras relativa à consulta pública 3G, do ano 2007

**Imagem 15** – Análise de Similitude de palavras relativa à consulta pública 4G, do ano 2014

**Imagem 16** – Análise de Similitude de palavras relativa à consulta pública 5G, do ano 2020

**Imagem 17** – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 2G, do ano 2000

**Imagem 18** – Grupos de interesses na consulta pública 2G, do ano 2000

**Imagem 19** – Grupos de interesses na consulta pública 2G, do ano 2000

**Imagem 20** – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 3G, do ano 2007

**Imagem 21** – Grupos de interesses na consulta pública 3G, do ano 2007

**Imagem 22** – Grupos de interesses na consulta pública 3G, do ano 2007

**Imagem 23** – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 4G, do ano 2013

**Imagem 24** – Grupos de interesses na consulta pública 4G, do ano 2013

**Imagem 25** – Grupos de interesses na consulta pública 4G, do ano 2013

**Imagem 26** - Principal fonte de informações do brasileiro

**Imagem 27** - Frequência de utilização da televisão como fonte de informação conforme faixa etária dos entrevistados

**Imagem 28** - Frequência de utilização do Youtube como fonte de informação conforme faixa etária dos entrevistados

**Imagem 29** – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 5G, do ano 2021

**Imagem 30** – Grupos de interesses na consulta pública 5G, do ano 2021

**Imagem 31** – Grupos de interesses na consulta pública 5G, do ano 2021

**Imagem 32** – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 01

**Imagem 33** – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 02

**Imagem 34** – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 03

**Imagem 35** – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 04

**Imagem 36** – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 05

**Imagem 37** – Cinco níveis de interatividade

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. – A LEGITIMAÇÃO DA FUNÇÃO NORMATIVA DA AGÊNCIA REGULADORA ANATEL .....	6
1.1 – DIREITO À COMUNICAÇÃO .....	6
1.2 – ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	14
1.2.1 – CONFERÊNCIAS NACIONAIS, CONSELHOS PERMANENTES E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	21
1.2.2 – OS PLANOS PLURIANUAIS.....	27
1.2.3 – OUVIDORIA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, CONSULTA PÚBLICA, CONSELHO CONSULTIVO, COMITÊ DE DEFESA DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, CENTRAL DE ATENDIMENTO.....	29
1.3. – FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS .....	35
2. METODOLOGIA: ANÁLISE ALGORÍTMICA DE CONTRIBUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL ASSOCIADAS À TELEFONIA MÓVEL E DE ENTREVISTAS COM PESQUISADORES DA TEMÁTICA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	45
2.1. ANÁLISE DE CONTEÚDO POR CODIFICAÇÃO ALGORÍTMICA.....	46
2.2. ANÁLISE DE CONTEÚDO POR AGRUPAMENTO DE GRUPOS DE INTERESSES .....	66
2.2.1. GRUPOS DE INTERESSES DENTRO DA CONSULTA PÚBLICA 2G .....	66
2.2.2. GRUPOS DE INTERESSES DENTRO DA CONSULTA PÚBLICA 3G .....	71
2.2.3. GRUPOS DE INTERESSES DENTRO DA CONSULTA PÚBLICA 4G .....	77
2.2.4. GRUPOS DE INTERESSES DENTRO DA CONSULTA PÚBLICA 5G .....	89
2.3. ANÁLISE ALGORÍTMICA DE ENTREVISTAS COM ESPECIALISTAS NA TEMÁTICA PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....	111
3. – OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGÊNCIA REGULADORA ANATEL .....	122
3.1 – A INFLUÊNCIA DA CONSULTA PÚBLICA NA FUNÇÃO NORMATIVA DA ANATEL .....	122
3.2 – O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO DE CONSULTAS PÚBLICAS A PARTIR DA VISÃO DE ESPECIALISTAS.....	150
CONCLUSÕES.....	177

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	183
APÊNDICE A .....	192
APÊNDICE B.....	194

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo um conjunto de participações sociais realizadas por meio de consultas públicas da ANATEL, realizadas nos anos 2000, 2007, 2014 e 2020 para avaliar em que medida tais práticas e possibilidades têm impactado na implantação da telefonia móvel do país ao longo das últimas décadas. Assim, por meio da metodologia de análise algorítmica realizada com o software Iramuteq, contando também com contribuições da técnica de Análise de Conteúdo Temática, o trabalho se propõe a analisar as contribuições de participação social inseridas nas consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel: 2G, 3G, 4G e 5G no país após a privatização do setor de telecomunicações do Brasil e criação da agência reguladora ANATEL, verificando se tais medidas estão inseridas em um contexto de discussão social ou se podem ser consideradas decisões administrativas concentradas em figuras de determinadas funções públicas, como conselheiros de agência reguladora, ministro de estado ou Presidente da República.

A pesquisa utilizou a metodologia de análise algorítmica realizada por meio do software Iramuteq, contando também com contribuições da técnica de Análise de Conteúdo Temática, em que o trabalho se propõe a analisar as contribuições de participação social inseridas nas consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel: 2G, 3G, 4G e 5G no país após a privatização do setor de telecomunicações do Brasil e criação da agência reguladora ANATEL.

Neste sentido, a pesquisa situa-se no contexto de estudo de espaços de participação social para implantação de processos de comunicação por meio da tecnologia de telefonia móvel, sendo que a “participação social” pode ser compreendida a partir de diferentes vertentes, como pela própria Administração Pública Federal do Brasil<sup>1</sup> que entende a participação social como o diálogo entre a sociedade e o governo em processo decisório das políticas públicas e, a professora Segura (2014) pondera que a participação social é uma condição necessária para a democratização da política, constituindo propostas de modificação das regras de jogo inclusive com potencial de redefinição do poder relativo de agentes que intervêm em espaços públicos.

Esta pesquisa foi estimulada a ser realizada em função dos resultados da pesquisa desenvolvida por Pinheiro (2019), que resultaram na dissertação de mestrado: a

---

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Participação e Controle Social. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e-participacao-e-controle-social>>. Acesso em: 16 Dez. 2024

participação social na busca do objeto de desejo do século XXI: a faixa de frequência de 700 MHz, desenvolvida como dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB e também alimentada pela curiosidade de avaliar se as decisões administrativas para implantação das tecnologias de comunicação por meio da telefonia móvel estão inseridas em um contexto de discussão social ou se são decisões administrativas confinadas a gabinetes ministeriais, exageradamente concentradas em figuras de determinadas funções públicas, como conselheiros de agência reguladora, ministro de estado ou Presidente da República.<sup>2</sup>

Na pesquisa de mestrado, conforme os ensinamentos de De Vany, Artur et al. (1969), foi possível perceber que o bem público espectro de radiofrequência, elemento fundamental para as telecomunicações, é avaliado tradicionalmente a partir de uma perspectiva tridimensional, por meio das dimensões técnica, econômica e jurídica, sendo que, para Pinheiro (2015), uma visão tradicional tridimensional estanque poderia promover políticas públicas míopes e compartimentadas, principalmente no tocante às necessidades da sociedade brasileira. Tomando como referências bibliográficas e documentos analisados, a pesquisa avaliou a possibilidade de entendimento do espectro de radiofrequência a partir também de uma perspectiva política e social, para complementar as dimensões técnica, econômica e jurídica. Com a possibilidade de compreensão do espectro de radiofrequência também a partir das dimensões, incluindo sua percepção a partir de espaços de participação social, surgiu a possibilidade de aprofundamento da pesquisa no curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB, tomando como objeto de estudo um conjunto de participações sociais realizadas por meio de consultas públicas da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), ocorridas nos anos 2000, 2007, 2014 e 2020 para avaliar em que medida tais práticas e possibilidades têm impactado na implantação da telefonia móvel do país ao longo das últimas décadas. Para tanto, a partir de análise algorítmica realizada por meio do *software* Iramuteq, contando também com os ensinamentos da professora Bardin (2016) em relação à técnica de Análise de Conteúdo Temática, o

---

<sup>2</sup> Para Bernal (2016), o processo de criação de agências reguladoras no país objetivou, além de conferir segurança jurídica necessária para captação de investimentos privados, criar espaços de participação social como um contraponto às experiências de elaboração de políticas públicas exageradamente concentradas na figura do Presidente da República, com decisões confinadas a gabinetes ministeriais. BERNAL, Laura Margarita Barreto. Construção da Legitimidade e Potenciais Democráticos: Estudo da Participação no Processo Decisório da ANATEL (2010-2014). 2016. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade do Paraná, Curitiba, 2016, pág. 43.

trabalho se propõe a analisar as contribuições de participação social inseridas nas consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel: 2G, 3G, 4G e 5G no país após a privatização do setor de telecomunicações do Brasil e criação da agência reguladora ANATEL. Em seguida, a partir dos resultados prévios obtidos, foi realizado um conjunto de entrevistas com especialistas e profissionais sobre processos de participação social em diferentes espaços com a intenção de aprimorar a compreensão sobre possíveis qualidades e limitações sobre a participação social no âmbito da função normativa da ANATEL ao longo das últimas décadas na implantação da telefonia móvel no Brasil.

Em relação ao pesquisador responsável por esta pesquisa, cabe ressaltar que se trata de um servidor da ANATEL que, embora, não trabalhe diretamente com os processos de participação social nesta agência reguladora, convive diariamente, ao longo de sua carreira de quinze anos como regulador com o instituto em questão, a partir do princípio, vide o contexto de aprovação da Resolução nº 625, de 11 de novembro de 2013,<sup>3</sup> que fora concebido à época das agências para empoderar a sociedade no contexto de criação das agências reguladoras no Brasil. Desta forma, o pesquisador definiu o objeto da tese a partir da possibilidade de testar esse princípio frente aos processos de participação social do principal serviço de telecomunicações do país na atualidade: a telefonia móvel.

Em face da importância do bem público espectro de radiofrequência, a pesquisa possui a intenção de demonstrar que as contribuições inseridas em consultas públicas para implantação das tecnologias de comunicação móvel no país apresentam grau de riqueza, que merecem o estudo, podendo contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas de telecomunicações do Brasil. Diante do objeto de estudo, pode ser avaliado, historicamente, quais grupos vem participando regularmente dos processos de participação social para implantação das políticas públicas de comunicação móvel do país, bem como, quais grupos estão ausentes e possíveis correlações entre essas ausências e possíveis deficiências das políticas públicas. Abre-se também a possibilidade de correlacionar categorias e especificidades dos participantes, a exemplo de pessoas físicas,

---

<sup>3</sup> A Resolução nº 625, de 11 de novembro de 2013 regulamentou a atribuição e a destinação da faixa de frequência de “700” MHz, para implantação da tecnologia 4G no Brasil, sendo que, para Pinheiro (2019), a princípio, as contribuições inseridas em consulta pública contribuíram diretamente para a formação da arquitetura institucional responsável pela implantação das medidas necessárias para desocupação dessa faixa de frequência pelos serviços de televisão aberta e posterior ocupação pelos serviços de telefonia móvel.

pessoas jurídicas, organizações sem fins lucrativos grupos de interesses e conflitos entre participantes.

Assim, os objetivos gerais da pesquisa consistem em compreender se as contribuições inseridas nas consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel: 2G, 3G, 4G e 5G representam majoritariamente processos de interatividade, com mais promessa do que realidade, conforme as ponderações de Quadros (2005), sem potencial de impactar na decisão final da ANATEL ou representam processos de partilha de poder, conforme os ensinamentos de Carpentier (2018) em que os participantes conseguem realmente influenciar a tomada de decisão da ANATEL na implantação dessas tecnologias de telefonia móvel. Como objetivos específicos, a pesquisa consiste em entender, a partir de uma analogia com o processo constitucional para confecção de leis, como ocorre o processo de construção de uma norma no âmbito da agência reguladora ANATEL, bem como, qual é o papel dos processos de participação social na construção dessa norma.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa foi organizada em três partes, sendo que a primeira tem a intenção de apresentar os principais conceitos e institutos utilizados ao longo do trabalho, com destaque para as principais reflexões teóricas associadas ao direito à comunicação e com os principais espaços de participação social disponíveis no país, como Conselhos Permanentes de Políticas Públicas, Conferências Nacionais, Orçamento Participativo, fóruns dos Planos Plurianuais, Audiência Pública, Ouvidorias, Consulta Pública, Conselho Consultivo de agência reguladora e Comitê de Defesa de Usuários de Serviços de Telecomunicações. Ainda, nesta parte será apresentada a conceituação da função normativa da agência reguladora e sua inter-relação entre a função normativa da ANATEL e a participação social para lhe conferir legitimidade.

Na segunda parte, inicialmente, o trabalho realiza uma análise algorítmica do conteúdo das contribuições de participação social de consultas públicas da ANATEL realizadas no ano de 2000, 2007, 2014 e 2020 com a intenção de compreender os impactos da participação social ao longo das últimas décadas na implantação da telefonia móvel no país. Em seguida, a partir da técnica de Análise de Conteúdo Temática, a pesquisa realiza um agrupamento dos agentes participantes de cada consulta pública para compreender as principais estratégias dos grupos participantes e para confrontar seus interesses com a regulamentação proposta pela ANATEL antes da consulta pública e após a realização da consulta pública, para assim compreender o possível impacto de cada participação social.

Após a obtenção dos resultados anteriores, foi realizada uma análise algorítmica por meio do programa *Iramuteq* do conteúdo das entrevistas semiestruturadas realizadas com especialistas e profissionais ligados à temática de participação social, com objetivo de compreender possíveis limitações das participações sociais por meio de consulta pública da ANATEL

Por fim, na terceira parte do trabalho, em um primeiro momento, confrontando interesses de grupos de agentes participantes de cada uma das consultas públicas estudadas com a redação do regulamento a ser elaborado pela ANATEL antes e depois da consulta pública, a pesquisa tem a intenção de compreender em que níveis os processos de participação social tem impactado na implantação da telefonia móvel do país ao longo das últimas décadas. Em seguida, a partir da análise do produto das entrevistas realizadas com especialistas e profissionais vinculados à participação social, a partir da visão destes profissionais, o trabalho se propõe a colher contribuições que possam ser incorporadas para o aperfeiçoamento de participações sociais por meio de consultas públicas eletrônicas inclusive para ambientes além da ANATEL. Ao final, a pesquisa apresenta sugestões na tentativa de aprimorar a participação social dentro da Comunicação, tais como a possibilidade de criação de áreas específicas dentro das agências reguladoras para cuidar especialmente e prioritariamente de participação social e busca de mecanismos ativos para incrementar a participação social de grupos que não participam com regularidade dos processos de consultas públicas nas agências reguladoras.

# **1. – A LEGITIMAÇÃO DA FUNÇÃO NORMATIVA DA AGÊNCIA REGULADORA ANATEL**

## **1.1 – Direito à Comunicação**

No contexto de estudos de comunicação, Carvalho e Oliveira (2021) apontam que, embora possa parecer óbvio, o direito à comunicação e à informação são pilares da democracia, sendo que democracias sólidas só conseguem administrar contradições e reforçar convergências porque garantem e preservam garantias fundamentais, como estes dois pilares. No Brasil, Sarmiento (2018) ressalta que se tornou uma obrigação a constitucionalização do direito à liberdade de expressão e do direito à liberdade de imprensa, que podem ser encontrados nas constituições de 1824 (art. 119, IV), 1891 (art. 72, Parágrafo 12º), 1934 (art. 113.9), 1937 (art. 122. 15), 1946 (art. 141, Parágrafo 5º), 1967 (art. 150, Parágrafo 8º), 1969 (art. 153, Parágrafo 8º) e 1988 (art. 5º, IV, IX, XIV e Capítulo V). Sobre a importância do direito à comunicação, Segura (2024) ressalta que em determinados períodos históricos, como durante os regimes militares em países sul-americanos, os próprios governos foram os maiores responsáveis pelo silenciamento dos cidadãos em detrimento da liberdade de expressão e do pluralismo de ideias da sociedade. Segura (2024) acrescenta ainda que para contrariar tal poder por parte dos estados, a liberdade de expressão foi definida no século XVIII como um dos direitos fundamentais das pessoas, sendo que, mais tarde, agora no século XX, ficou claro que também as empresas privadas de comunicação social podem exercer o poder de silenciar vozes, pois não tem apenas o controle sobre o que publicam, mas também sobre o que publicarão ou não a partir de suas fontes de informação, sendo que este poder de edição pode ser exercido seletivamente de forma negativa.

Assim, a importância de estudar direitos fundamentais relacionados com a comunicação no presente trabalho ocorre porque a participação social por meio de consultas públicas para legitimação da função normativa da ANATEL pode estar no âmbito do direito de liberdade de expressão de cidadãos brasileiros, pois Souza (2008) pondera que a Constituição Federal de 1988 concretizou a reivindicação popular de mais participação da sociedade em processos de tomada de decisão e gestão pública, sendo que inclusive o texto constitucional trouxe dispositivos de participação social com objetivo de fortalecer o Estado Democrático de Direito, como as conferências nacionais, conselhos permanentes de políticas públicas, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Após a digressão histórica de direitos relacionados com a comunicação, considerando que o processo de participação social de cidadãos pode estar inserido dentro do exercício destes direitos, há necessidade de compreender possíveis diferenças entre as principais garantias fundamentais no âmbito do direito à comunicação, como direito à comunicação, direito à liberdade de expressão e o direito à liberdade de imprensa. Para Silva (2018), a primeira característica desses direitos é sua proximidade, principalmente porque nasceram de reivindicações similares, mas, embora sejam conceitos próximos, possuem pequenas diferenças. O autor acrescenta ainda que a liberdade de expressão pode ser entendida, de uma forma resumida, como os esforços das expressões de que alguém é livre para exprimir ou das que não é proibido de exprimir, inserida, assim, no contexto de liberdade negativa para que os indivíduos possam expressar suas opiniões sem interferência, aplicando-se a todas as formas de comunicação, permitindo que qualquer cidadão tenha liberdade para se manifestar seja meio de uma ideia, história, trabalho, protesto ou arte. O direito de liberdade de imprensa, conforme apontamentos de Bavaresco e Konzen (2009), refere-se ao direito do cidadão de ser informado e de publicar informação, em regra, através de meios de comunicação, com a mínima interferência estatal possível, apresentando como pressuposto o desenvolvimento tecnológico de veículos de comunicação, que passou a permitir uma transição de meios de comunicação interpessoais para instrumentos massivos de comunicação, refletindo uma oposição entre a liberdade de expressão e a censura (BAVARESCO; KONZEN, 2009, pág. 77).

Já o direito à comunicação, pode ser entendido como um conceito distinto ao direito à liberdade de expressão e ao direito de liberdade de imprensa, inclusive originado a partir da perspicácia de que esses dois direitos seriam insuficientes para resguardar as garantias necessárias para o exercício da comunicação, vista como imprescindível para o desenvolvimento dos indivíduos e essencial para o exercício da dignidade da pessoa humana. Neste contexto, em comparação com o direito à liberdade de expressão e ao direito de liberdade de imprensa, o direito à comunicação pode ser entendido como um conceito mais abrangente, permitindo que os indivíduos, através da linguagem, sejam inseridos em determinado contexto, tendo acesso à informação produzida, mas, apresentando como diferencial, a possibilidade de interação por parte dos indivíduos, inclusive com capacidade de modificação desse contexto de inserção (VANNUCHI, 2018, p. 167-180). Convergindo com o exposto acima, Valente (2021) ressalta que o direito à comunicação e os direitos digitais podem ser entendidos como diferentes

mecanismos para promoção da liberdade de expressão, o direito à informação, o acesso a meios tecnológicos, a proteção de dados e outras garantias vinculadas.

Para Júnior, Paula, et al. (2016), o direito à comunicação também pode ser visto sob uma perspectiva de um direito humano “achado na rua”, fruto de uma luta de movimentos sociais, cuja luta apresenta três dimensões : “a histórica, pois povos e nações vão construindo a percepção da importância do acesso à comunicação no mundo contemporâneo, a política, pois é encampada, sobretudo, por movimentos sociais e populares, e a transdisciplinar, pois dialoga com outras lutas, alimentando-se e sendo por elas alimentada” (BARBOSA, MARTINS, 2016, pág. 380).

Especificamente quanto à dimensão histórica, Urupá (2016) acrescenta que o direito à comunicação começou com o reconhecimento de direitos aos proprietários dos meios de comunicação, avançando para a proteção dos que trabalham com esses proprietários e, por fim, para uma concepção mais global englobando qualquer indivíduo. Dentro dessa concepção global, Rézio (2016) pondera que o direito de comunicação ultrapassou o direito de apenas receber informação, para uma concepção de ouvir e ser ouvido, sendo que a preocupação contemporânea deve ser com a democratização da comunicação como um direito humano para circulação de dupla direção e de livre intercâmbio.

Ainda na busca de compreensão do direito à comunicação, para Lara (2012), esse direito pode ser compreendido como um direito difuso, coletivo, ligado à pluralidade, à diversidade dos meios de comunicação, à cidadania e à participação ativa dos cidadãos na sociedade. Quanto ao posicionamento estatal, o referido direito está relacionado com uma convicção mais garantista por parte do poder público, permitindo inclusive uma intervenção estatal para efetivação do direito à comunicação (LARA, 2012, p. 141). Para Geraldes, Ramos, et al. (2016), outro ponto que permite a diferenciação entre o direito à liberdade de expressão, o direito de liberdade de imprensa e o direito à comunicação refere-se ao foco, isso, porque os dois primeiros têm como foco a mensagem, privilegiando ferramentas de produção, arquivamento, disponibilização e acesso à informação, já o direito à comunicação tem como foco o processo, ou seja, privilegiando instrumentos que estimulem, permitam e promovam o diálogo social, incluindo aí a posse dos meios de comunicação, que constituem um poder estratégico na formação da opinião pública.

No contexto em que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu direitos e garantias individuais como princípios básicos da democracia brasileira, Paulino, Pinheiro,

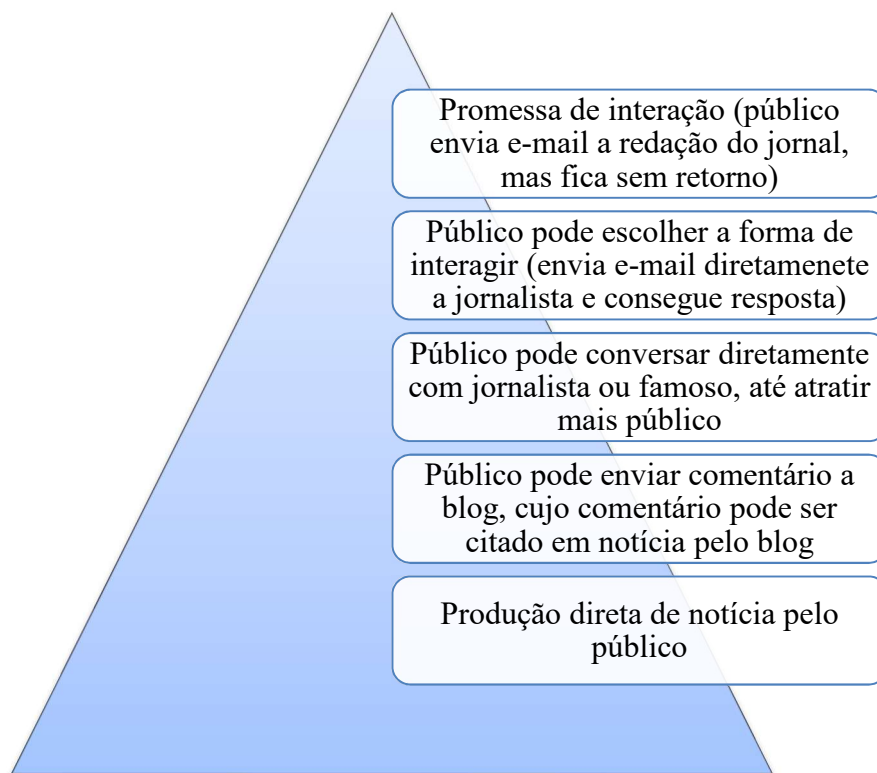
el al. (2021) pontuam que determinados acontecimentos nos últimos anos no Brasil, como a violência discursiva e física contra jornalistas, os ataques à Comunicação Pública Brasileira, a campanha de desinformação durante a pandemia de COVID-19, inclusive potencializada por ações do governo e de plataformas digitais contribuíram para uma crise política e sanitária no país. Paulino, Pinheiro, el al. (2021) apontam que esses acontecimentos evidenciam que o fortalecimento da Comunicação e Democracia no Brasil, passam necessariamente pela proteção e estímulo ao jornalismo, às atividades desempenhadas por seus profissionais e a promoção da diversidade e, conseqüentemente, do direito à comunicação. Diante do exposto, lembrando que o caput do art. 220 da Constituição Federal de 1988 veda quaisquer restrições à manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, trata-se de uma projeção direta que legitima um aparato de medidas concretas por parte do Estado, para efetivação do direito à comunicação que se tornou imprescindível para o alcance da dignidade da pessoa humana, em face das transformações tecnológicas das últimas décadas.

Diante dessas transformações tecnológicas, com destaque para a consolidação da mobilidade, a comunicação adquiriu uma perspectiva de “mão dupla”, incluindo, concorrentemente, o direito de se expressar e também o direito de ser ouvido, incluindo, inclusive, o direito de acesso às ferramentas tecnológicas necessárias para o exercício do direito à comunicação. Desta forma, em que pese o direito à comunicação não esteja diretamente previsto no texto constitucional brasileiro, a partir da leitura conjunta das seguintes disposições constitucionais: art. 5º, IV, IX, XIV e considerando a abrangência do capítulo específico da Comunicação Social, pode ser inferido que o direito à comunicação já encontra garantias para sua efetivação por parte do poder público como um direito fundamental, não requerendo inclusive possível alteração constitucional, abrangendo inclusive o direito de participação social por meio de consultas públicas destinadas a trazer legitimidade à função normativa de agências reguladoras brasileiras.

No âmbito do direito à comunicação, quanto à participação social, Costa e Silva (2022) pondera que, com o avanço da internet, o próprio conceito de participação social pode estar sendo confundido com institutos próximos, assim tomando emprestadas lições aplicáveis ao jornalismo digital, para Costa e Silva (2022), com o crescimento da internet, passou a ocorrer confusão entre os conceitos de interatividade com engajamento ou participação, ressaltando que interatividade representa um estímulo que pode variar em determinados contextos e aspectos, principalmente por determinada pela estrutura

tecnológica do meio. Relembrando, Palácios (2011) entende que a interatividade está relacionada com a capacidade de o jornalista interagir com os diversos públicos, fazendo com que se sintam dentro do processo jornalístico, permitindo troca de mensagens entre públicos e jornalistas, inclusive com a possibilidade de inserção de comentários no corpo da matéria, fóruns, de discussão e *chats* com jornalistas. Quadros (2005) pontua que existem cinco níveis de interatividade, sendo que a primeira fase da interatividade consiste mais numa promessa do que uma realidade, pois o indivíduo pode enviar um e-mail para uma redação de um jornal digital e sequer receber retorno, ocorrendo apenas a disponibilização de sua mensagem em espaço reservado para leitores como acontece em seções de cartas e jornais impressos. A segunda fase representa a possibilidade que permite ao indivíduo seguir o caminho de leitura que quer na internet, com a oferta de possibilidade de escolhas em formulários específicos, com isso ele pode escolher, por exemplo, enviar e-mail diretamente a jornalistas e conseguir uma resposta. A terceira fase ocorre quando os indivíduos conseguem conversar diretamente com jornalistas ou famosos, com possibilidade até mesmo de atrair público. A quarta fase corresponde aos comentários que os indivíduos podem enviar a um blog e o fato desses comentários serem citados na notícia pelo jornalista. Por fim, a quinta e última fase corresponde à possibilidade de os indivíduos produzirem a notícia, desde que exista o apoio de um jornalista mediador. Resumidamente, conforme os ensinamentos de Quadros (2005), os cinco níveis de interação pode assim ser resumidos:

### Imagem 1 – Cinco níveis de interatividade



Fonte: Quadros (2005)

A partir da compreensão de uma relação entre direito à comunicação e participação social, inicialmente quanto ao conceito de participação social, lembrando que a Administração Pública Federal do Brasil<sup>4</sup> define a participação social como o diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, enquanto, Pateman (1992) considera participação social como o processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões. Ainda quanto ao conceito de participação social, Carpentier (2018) pontua que o conceito de participação social pode ser explicado a partir dos vieses sociológico e político. Para o viés sociológico, esse autor considera o conceito de participação social de forma ampla e sem limites, representando uma forma de fazer parte de uma realidade a partir de interações humanas em questões cotidianas, inclusive combinadas com textos e tecnologias, a

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Participação e Controle Social. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/participacao-e-controle-social>>. Acesso em: 16 dez. 2024

exemplo, dentre outras, de uma visita a um museu, a prática de um esporte, assistir a um programa de televisão, estar presente em determinado espaço online. Já conforme o viés político, para Carpentier (2018), diferentemente do viés social, a participação social corresponde um conceito mais limitado como uma maneira de partilha de poder, no qual os participantes conseguem impactar na tomada de decisão final.

Desta forma, em face do exposto, considerando os objetivos gerais da pesquisa, é preciso refletir se as contribuições inseridas nas consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel: 2G, 3G, 4G e 5G podem realmente ser enquadradas como processos de participação social, amparadas inicialmente sob o viés sociológico e, principalmente, se pode ser estendido para o viés político. Avançando, se porventura não possam ser enxergadas como efetivo processo de participação social, há necessidade de se refletir se podem ser enquadradas como um processo de interatividade, bem como, em qual grau de gradação se encaixariam conforme os níveis propostos por Quadros (2005). Por fim, se as contribuições inseridas nas consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel: 2G, 3G, 4G e 5G não puderem ser compreendidas como um efetivo processo de participação social ou como um processo de interatividade, há necessidade de buscar outro conceito pertinente e já existente ou quem sabe desenvolver um novo com potencial para englobar tais fenômenos.

Em consequência ao modelo de regulação inserido pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, transformações ocorreram no ecossistema de telecomunicações do país entre o final da década de 1.990 e início dos anos 2.000. Considerando como referência o ano de privatização do setor em 1998, conforme dados da ANATEL<sup>5</sup>, o número de usuários de telefonia fixa aumentou de aproximadamente 14 milhões para 45 milhões no ano de 2014, chegando a 38 milhões em 2020. Além disso, todos os municípios e localidades com mais de 300 habitantes passaram a contar com pelo menos um acesso da rede de telefonia fixa, principalmente sob a forma de orelhões, contribuindo assim para o cumprimento do pilar de universalização previsto na lei geral de telecomunicações. Para a telefonia móvel, o número de usuários aumentou de aproximadamente 5,5 milhões em 1998 para 225,3 milhões no ano de 2020.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> BRASIL. Anatel. Panorama Setorial de Telecomunicações: Maio 2020. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2020>. Acesso em 17 de Dez. 2024.

<sup>6</sup> PINHEIRO, A. A. ENTRAVES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA TECNOLOGIA DE QUINTA GERAÇÃO (5G) NO BRASIL. *Revista Contemporânea, [S. l.]*, v. 4, n. 12, p. e 7088, 2024. DOI: 10.56083/RCV4N12-241. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/7088>. Acesso em: 19 mar. 2025.

Conforme exposto, embora os números demonstrem uma expansão do acesso aos serviços de telecomunicações ao longo das últimas décadas, considerando principalmente a diversidade do país, ainda permanecem significativas “regiões prováveis de sombra e de silêncio, ou seja, com provimento deficiente de serviços de mídia e de telecomunicações” (DEL BIANCO; MOREIRA, 2019, p. 70). Segundo Del Bianco e Moreira (2019), um conjunto de 32 municípios classificados dentre os de mais baixa renda do país, oito municípios não têm qualquer acesso dos serviços de radiodifusão, sete municípios possuem menos de dez pontos de acesso a telefone fixo, enquanto o serviço de comunicação multimídia (SCM), principal serviço para oferta de internet em alta capacidade, chega a menos de 1% da população dos referidos municípios, com precárias taxas de conexão, com predominância do acesso via rádio e satélite, com limitações de acessos por meio de fibra ótica. Ainda, o mesmo estudo apontou que, embora a telefonia móvel esteja presente em todos os municípios da amostra de estudo, com a presença de pelo menos uma operadora, o tipo de tecnologia de conexão preponderante ainda é de segunda ou de terceira gerações, com pequena presença da tecnologia de quarta geração.

Dentre as mudanças nas últimas décadas que vem pressionando o atual marco regulatório de telecomunicações do país, Demarchi (2020) ressalta que, por meio da primeira e única Conferência Nacional da Comunicação ocorrida em 2009, a sociedade brasileira já externalizava sua preocupação com as políticas públicas do setor, mesmo diante da vigência da Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), destacando principalmente a chamada convergência tecnológica, que tem sua origem na microeletrônica, permitindo o uso de uma mesma base técnica e de infraestrutura pela telefonia, informática e pelo audiovisual, influenciando tanto indústrias ofertantes de serviços como produtoras de conteúdo. Neste contexto pode ser destacado o surgimento das plataformas de distribuição de vídeo sob demanda que, contrastando com a franca expansão do serviço de televisão por assinatura entre o período de 2008 a 2013, passou a ocorrer um declínio da base de usuários desse serviço frente ao crescimento daquele a ponto do maior operador do mercado de vídeo sob demanda do mundo (Netflix), no Brasil, no ano de 2020, passou a contar com aproximadamente 17 milhões de assinantes, número superior aos 15,2 milhões de assinantes de todas as empresas de televisão por assinatura somados que operam no Brasil. A transformação possibilitada pelas tecnologias digitais está centrada na computação e na possibilidade de converter qualquer informação (texto, som, imagem, vídeo) em uma linguagem universal, em forma de dados. No setor de comunicações, conforme os ensinamentos de Castells (1999), a

convergência tecnológica vem impulsionando importantes transformações sociais, potencializando o aumento da demanda por certas aplicações, como o consumo de conteúdos de vídeos principalmente a partir das redes de telefonia móvel, ilustrando a importância do estudo de processos de comunicação por meio da telefonia móvel.

## 1.2 – Espaços de Participação Social

A participação social pode ser vista reiteradamente no dia a dia da sociedade, seja por meio de ações individuais ou por atividades institucionais de sindicatos, movimentos sociais, associações ou no âmbito de demais instituições participativas. Quanto ao significado de participação social, inicialmente cabe ressaltar que é um conceito diverso, com um significado mais forte ou mais fraco, inclusive, cabe ressaltar que o referido conceito é tão antigo quanto à própria democracia, “mas se tornou imensamente mais difícil em consequência da escala e abrangência do governo moderno, bem como pela necessidade de decisões precisas e rápidas — cuja omissão é motivo de protesto por parte dos que exigem maior participação.” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p.558). Bobbio (1998) entende que o conceito de participação pode estar relacionado com uma diversidade de atividades, como o ato de votar ou presença em determinadas reuniões, entretanto, deve ser salientado que a participação também ocorre em diferentes graus, desde uma condição de mero espectador até a de protagonismo em uma escolha. Diante de diferentes acepções, inclusive lembrando que a Administração Pública Federal do Brasil<sup>7</sup> entende a participação social como o diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, e Pateman (1992) considera a participação social como o processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, com um exame mais detalhado sobre a palavra “influência”. Ainda para Pateman (1992), os termos “influência” e “poder” embora não sejam sinônimos, são próximos, isso porque, estar em uma posição de influenciar uma decisão não é a mesma coisa de determinar o resultado da tomada de decisão. Assim, no contexto de participação social para legitimação de função normativa de telecomunicações, os participantes têm, em tese, o poder de influenciar a tomada de decisão, mas é a Administração Pública que tem o poder final de decisão.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Participação e Controle Social. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/participacao-e-controle-social>>. Acesso em: 17 Dez. 2024.

Sobre reflexões relacionadas com os conceitos de Estado, Política e Poder, “o conceito de Estado pressupõe o conceito do político” (SCHMITT, 2008, pág. 19). Bobbio (1998) pondera que no surgimento do conceito de Política, o mesmo foi usado por séculos para se referir ao estudo de atividades relacionadas com a existência do Estado, sendo que progressivamente foi perdendo o seu significado original sendo sucedida por expressões como "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência política", "filosofia política" etc, todavia, cabe registrar que qualquer ideia relacionada ao conceito de político possui um sentido com divergências, exceto, para Schmitt (2008) que entende sua estrita vinculação ao conceito de poder. Neste sentido, o conceito de Política como uma forma de atividade está diretamente ligado ao conceito de poder, o qual pode ser entendido como "consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem (Hobbes) ou, analogamente, como conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados (Russell)” (BOBBIO, 1998, pág.. 954).

O conceito de poder pode apresentar uma precisão maior na avaliação da relação de vida do ser humano em sociedade, variando desde uma capacidade geral do indivíduo em agir até a “capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: poder do homem sobre o homem. O homem é não só o sujeito, mas também o objeto do poder social” (BASTOS, 1999, pág. 139-140). Mas quando se diz que o conceito de política tem relação direta com o conceito de poder, também é necessário enxergar que existem diferentes compreensões sobre o conceito de poder, com destaque para o poder econômico, ideológico e o político. Bobbio (1998) pondera que essas diferentes formas de poder são os pilares de sustentação de uma sociedade de desiguais, dividida entre ricos e pobres, no caso do poder econômico, sábios e ignorantes em relação ao poder ideológico e, por fim, em fortes e fracos ou superiores e inferiores quanto ao poder político.

De uma forma geral, o poder econômico é ligado com o domínio de certos bens para influenciar o comportamento dos indivíduos diante de situações de escassez de bens. O poder ideológico tem como foco a influência centrada em determinada circunstância por pessoa que esteja em posição de autoridade para influenciar o comportamento de indivíduos em determinadas situações. Já o poder político, independente de outras compreensões, “se baseia na posse dos instrumentos mediante os quais se exerce a força física (as armas de toda a espécie e potência): é o poder coator no sentido mais estrito da palavra” (BOBBIO, 1998, pág. 955). Entretanto, para Bobbio (1998), cabe ressaltar que embora o uso da força seja uma ferramenta de diferenciação do poder político dos outros poderes, isso não significa que o uso da força seja requisito para sua existência. Assim,

conforme exposto em que o poder político tem relação direta com a autoridade do Estado para impor comportamentos, em vez de uso da força, no âmbito do processo de regulação, a autoridade do Estado pode ser utilizada para construção de entendimentos com centralidade em processos comunicativos, como na ação comunicativa de Habermas,<sup>8</sup> por meio de processos administrativos de consulta pública para participação social para implantação de telefonia móvel buscando o consenso entre os diferentes atores afetados pela referida tecnologia, com intuito de conferir legitimidade ao processo administrativo em questão. Neste sentido, é interessante estudar como vem ocorrendo essa participação social por meio de consultas públicas para implantação da telefonia móvel do país, que se tornou um dos principais serviços públicos utilizados pela sociedade brasileira.

No âmbito de espaços de participação social, além da abordagem política, para Carpentier (2018), o poder também pode ser enxergado a partir de uma dimensão sociológica e, assim, enquanto a abordagem sociológica entende as relações de poder como um conceito secundário, a dimensão política considera o poder como um requisito essencial à vida em sociedade. Para Carpentier (2018), de um lado, a dimensão sociológica entende a participação social como o diálogo em processos sociais, incluindo os diferentes tipos de interação humana, englobando até mesmo interações com textos e tecnologias, entretanto, entende o poder como um elemento secundário. Do outro lado, a dimensão política refere-se ao equilíbrio de relações de poder entre agentes privilegiados e não privilegiados em diferentes processos de tomada de decisão, com a manifestação de uma efetiva partilha de poder.

Essas diferentes vertentes sobre a participação social, destacando principalmente a política, trazem importantes entendimentos para compreensão sobre a legitimidade de espaços de participação pública para tomada de decisões, como conferências nacionais, conselhos de políticas públicas, audiências e consultas públicas. Em relação à abordagem política, para Carpentier (2018) pode ocorrer a chamada participação parcial, em que duas ou mais pessoas podem induzir na tomada de decisão de uma das outras, entretanto, apenas uma pessoa possui o poder de decisão final. Já a participação total se manifesta quando cada componente individualmente de um espaço de tomada de decisão pode

---

<sup>8</sup> Habermas desenvolve uma concepção de sociedade que leva em conta a centralidade do processo comunicativo, como ação comunicativa, para o estabelecimento dos mais variados processos sociais. A base conceitual de sua teoria é rigidamente relacionada a uma concepção normativa de comunicação, acessando uma característica da comunicação mais circunscrita aos “atos de fala” com pretensões de entendimento, voltados para o entendimento, para o estabelecimento de consensos. Para o autor, o Direito é elaborado de dentro para fora. HABERMAS, Jurgen, Racionalidade e Comunicação. Lisboa: Ed 70, 2002, pág. 11-12.

determinar a decisão final. Assim, para Carpentier (2018), versões mais minimalistas de participação protegem a participação de atores elitizados em detrimento de atores não elitizados, mas sem excluí-los totalmente, enquanto, versões maximalistas visam o equilíbrio no poder de participação entre atores privilegiados e não privilegiados.

Diante do todo o exposto sobre o conceito de participação social e outros institutos indiretamente relacionados, para fins de compreensão dos objetivos propostos pela pesquisa, também é importante levar em conta o conceito de sociedade civil. Assim, tomando por base os ensinamentos de Gramsci (2004), a sociedade civil pode ser compreendida a partir de uma comparação com os conceitos de sociedade política e de Estado:

[...] podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico (GRAMSCI, 2004, p. 20-21).

Neste contexto, a partir dos ensinamentos de Gramsci (2004) pode ser deduzido que a sociedade civil é um espaço componente do Estado, no qual ocorrem negociações e interações de interesses da própria sociedade civil com objetivo de influenciar a atividade exercida na sociedade política, mas mantendo a independência e autonomia entre elas. Desta forma, ainda para Gramsci (2004), o Estado pode ser entendido como a manifestação mais restrita da sociedade política, podendo ser compreendido como um núcleo de ação política direta, ou seja, o exercício do poder explícito; e a sociedade civil seria um integrante do Estado que está em volta da sociedade política, mas com ela não se mistura, mesmo mantendo uma intensa relação.

Sobre o instituto da sociedade civil, Habermas (1996) dispõe que o conceito assumiu entendimentos diversos em oposição com sua compreensão dentro da tradição marxista, não mais abrangendo a economia formada pelo direito privado e comandada pelos mercados de produção, capital e bens. Em face do exposto, conforme o entendimento de Habermas (1996), a sociedade civil pode ser compreendida como o complexo de entes privados e não econômicos formadores de conexões e associações voluntárias que justificam estruturas de comunicação da esfera pública no constituinte da sociedade do mundo real.

Outro importante instituto para ser entendido se refere à esfera pública, que para Habermas (1996) não pode ser idealizado como uma instituição, um sistema, quadro de normas ou uma organização. A esfera pública pode ser compreendida como uma rede de comunicação de informações, convicções, ou então, opiniões que expressam atitudes positivas ou não sobre determinado assunto. Cabe registrar que, no processo comunicativo, as correntes de comunicação são selecionadas e resumidas de tal forma que se combinam e passam a constituir porções de opiniões públicas divididas por tópicos, sendo que a esfera pública seria a reprodução por meio de ações em direção ao consenso. Portanto, para Habermas (1996), a esfera pública é um local não institucionalizado em que interesses, escolhas e pontos de vista são manifestados e reproduzidos por meio de práticas coordenadas consensualmente. Em face de todo o exposto, sociedade civil e esfera pública seriam contrárias ao que Habermas considera como sistema, o Estado, como o combinado de instituições administrativas, e o mercado. Já Mattos (2006) entende que, a sociedade civil e a esfera pública, como espaços institucionalizados ficariam na parte do que Habermas considerou como o mundo da vida. Já quanto ao consenso, a professora Segura (2024) entende que o que é chamado de consenso é conjuntural, instável e precário, porque é produto de disputas sobre as normas que regem o diálogo público e definem o que é verdadeiro, justo e sincero. Acrescenta ainda que sujeitos sociais participam dessas lutas pela definição da forma socialmente aceitável de dizer e fazer coisas com interesses diferentes ou mesmo opostos e com poder desigual, sendo que o que é socialmente definido como verdadeiro é sempre o resultado desses confrontos. Entretanto, afirmar isto não é o mesmo que afirmar que a verdade não existe ou que tudo está relativo, pois a disputa é sobre a definição da verdade de acordo com o consenso social.

No contexto de estudos sobre espaços de participação social, cabe citar pesquisa desenvolvida por González (2022) que realizou um estudo comparado sobre o impacto de participação dos chamados grupos de interesses em agências reguladoras de serviços de telecomunicações de quatorze países da América Latina, incluindo o Brasil. A pesquisa em questão foi desenvolvida a partir de entrevistas, análise de documentos públicos e páginas da internet de cada agência reguladora, cujas variáveis colhidas foram transformadas em indicadores de participação social para cada país latino-americano analisado. Para Baumgartner (2009), grupos de interesse são organizações integradas por um conjunto de pessoas ou instituições que, de maneira voluntária, decidem se organizar para promover seus interesses dentro do processo político, representando atores políticos

heterogêneos, incluindo organizações sem fins lucrativos, organizações empresariais, conselhos de classe, sindicatos, dentre outros. Para Dür y e Bièvre (2007), os grupos de interesse são importantes veículos por meio do qual os cidadãos e diferentes atores podem transmitir suas preferências aos funcionários encarregados de tomar decisões. A inclusão destes atores pode contribuir para melhorar os resultados de tomada de decisões, respaldar para que as políticas coincidam com as necessidades dos cidadãos e impedir decisões que representem apenas interesses da cúpula governamental. Para González (2022), os grupos de interesse que participam de forma regular do processo político em agências reguladoras de telecomunicações podem assim ser organizados:

- Associações de empresários do setor de telecomunicações: entidades que representam interesses de empresários da indústria do setor de telecomunicações, seja em nível de cúpula ou setorial;
- Associações de consumidores e organizações sem fins lucrativos: são entidades independentes que defendem interesses que não estejam ligados diretamente ao lucro, como preço de tarifas, novas tecnologias de comunicação, universalização de acesso aos serviços etc.;
- Conselho de classe: são corporações de direito público, com personalidade jurídica própria, com competências para ordenar o exercício das profissionais, tendo como principal prerrogativa a defesa dos interesses profissionais, de consumidores e usuários dos serviços da entidade de classe;
- Sindicatos: são organizações de trabalhadores que defendem seus interesses perante as empresas do setor de telecomunicações e ao governo;
- Universidades ou centros de investigação: são instituições de direito público ou direito privado que buscam a produção de conhecimento científico tecnológico e o enriquecimento do acervo de capital intelectual e humano.

Na pesquisa desenvolvida por González (2022), para avaliar o impacto da participação social dos grupos de interesses no processo político das agências reguladoras dos países da América Latina, foi analisada a participação destes grupos através dos seguintes canais:

**Tabela 1 – Canais de participação social de grupos de interesse em agências reguladoras de telecomunicações de países da América Latina**

<b>CANAIS DE PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSES</b>	
Reuniões Públicas	As reuniões ou audiências públicas seguem representando a maneira mais frequente de participação social. São canais para incremento de conhecimento público e troca de informações entre entes privados e atores políticos responsáveis por decisões
Consulta Formal	São ferramentas que envolvem grupos de especialistas, workshops e seminários, com objetivo de colher informações para a tomada de decisão
Consulta Informal	São reuniões ou interações realizadas com representantes de grupos de interesse ou diversos atores externos
Consulta Pública pela internet	Mecanismo para incrementar a participação social, em que os interessados podem participar enviando seus comentários pela Internet, o que envolve menos esforço do que reuniões públicas com líderes políticos.
Conselhos Consultivos	São representantes de grupos específicos, especialistas em determinados assuntos, a quem as instituições públicas recorrem continuamente para obter informação

	científica, económica e técnica externa nos processos de tomada de decisões.
--	--

Fonte: González (2022)

Diante do exposto, mesmo em face de diferentes concepções, mas enxergando que a participação social pode ser entendida como o diálogo entre a sociedade e o poder público no processo decisório das políticas públicas, é importante compreender o papel dos diferentes espaços de participação social para interação entre sociedade e poder público. Em que pese tenha ocorrido uma ampliação da tentativa de inserção da participação social em processos decisórios com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cabe registrar que as raízes dos principais institutos de participação social remontam do século XX, conforme será apresentado.

#### **1.2.1 – CONFERÊNCIAS NACIONAIS, CONSELHOS PERMANENTES E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.**

Nos termos de pesquisa desenvolvida pelo professor Souza (2008), dentre espaços de participação social no Brasil, destacam-se as conferências nacionais, os conselhos permanentes de políticas públicas, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular quanto à proposição de leis, audiências públicas e também as consultas públicas. Quanto às conferências nacionais, Souza (2008) ressalta que suas origens são da década de 1930, funcionando como um instituto de articulação federativa no país, inclusive com capacidade para fomentar a administração pública, com relevância principalmente para a área de Saúde. No início a participação nas conferências se restringia aos servidores públicos ligados àquela temática, sendo que progressivamente, em face de espaços ocupados por movimentos sociais, a presença de atores da sociedade foi incorporada, com as primeiras conferências da área de Saúde ocorrendo no período entre 1941 a 1963, para discutir temáticas relacionadas com organização sanitária, questões municipais e a descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS). Souza (2008) ressalta que, em 1986, ocorreu a 8ª Conferência Nacional da Saúde, com ampla participação social, sendo capaz inclusive de garantir as bases do atual SUS na Assembleia Constituinte de 1988, como a

gestão participativa que inclusive pode ter estimulado outras áreas como a Assistência Social, que estabeleceu as conferências periódicas como parte de seu sistema e também a área de Criança e Adolescência, que tem a conferência nacional dos direitos da criança e do adolescente convocada pelo conselho nacional de políticas públicas do setor.

Em relação à definição do instituto conferência nacional, Vick (2020) dispõe que podem ser compreendidas como espaços de mobilização e decisão entre atores ligados a uma determinada política ou área, com o objetivo de direcionar a produção de diretrizes para o poder público. No art. 1º, IV do Decreto nº 8.243/2014,<sup>9</sup> formalmente este instituto era definido como uma instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas nacional, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema. Souza (2013) sugere que as conferências nacionais podem ser compreendidas a partir dos seguintes requisitos obrigatórios: espaços de interlocução entre Estado e sociedade, instaurados por meio de convocação do Poder Executivo, realizados em etapas conectadas em escala federativa, envolvendo nível nacional, estadual e municipal, podendo a representação ocorrer por meio de eleição ou indicação de representantes, com a finalidade principal de formular diretrizes para políticas públicas.

Em face do exposto, percebe-se o esforço do legislador constituinte em 1988 de materializar os anseios populares de maior participação da sociedade e descentralização da tomada de decisão e gestão da seara pública no país, principalmente pela previsão das conferências nacionais com caráter deliberativo, contrastando com o caráter consultivo que ocorria antes de 1988. Para Souza (2008), como resultado da previsão constitucional das conferências e dos conselhos de políticas públicas veio acontecer o fomento do diálogo entre a sociedade e a administração pública principalmente em relação às políticas públicas, alterando os padrões de relacionamento antes existentes entre sociedade e o Poder Público. O professor ressalta ainda que a iniciativa em questão não se restringiu

---

<sup>9</sup> O Decreto nº 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social foi revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, que tinha intenção de extinguir qualquer colegiado instituído por decreto, inclusive com amparo legal e também por ato normativo inferior a decreto. O Partido dos Trabalhadores ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.121 junto ao STF que, por unanimidade, suspendeu a eficácia de dispositivos do Decreto 9.759/2019, da Presidência da República, entendendo que, para colegiados cuja autorização ocorreu pelo Congresso Nacional, apenas por meio de lei eles poderiam ser extintos. O Poder Executivo também editou o Decreto nº 9.784/2019 reconhecendo a existência de 55 colegiados, conforme Anexo ao referido decreto. Mas até agora, não há um levantamento atualizado de quais colegiados permanecem legalmente vigentes após a edição dos Decreto nº 9.759/2019, Decreto nº 9.784/2019 e a decisão do STF na ADI 6.121.

aos dois institutos citados, mas trouxe outros espaços de participação social com a intenção de fortalecer o Estado Democrático de Direito, com destaque principalmente para o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Ainda, a carta constituição de 1988 também previu o direito de acesso às informações públicas, que fundamentou a elaboração da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o direito de participação de trabalhadores em colegiados de instituições públicas, o direito de denúncia de irregularidades aos Tribunais de Contas e a prescrição de que o sistema de seguridade social respeite o caráter democrático e descentralizado de sua gestão.

Conforme já apresentado, em relação aos institutos de conselhos permanentes, com também previsão constitucional, Santos (2021) entende que são instâncias com previsão legal formadas por agentes públicos, inclusive com a responsabilidade de gestão do mesmo e, também por agentes privados, como representantes da sociedade civil, vinculados a determinados órgãos do Poder Executivo, com a função de possibilitar a participação da sociedade na definição da agenda política e acompanhamento de políticas públicas. As raízes do primeiro conselho permanente remontam de 1911, com a instituição do atual Conselho Nacional de Educação, sendo que no período de 1911 a 1990 foram instituídos dez conselhos e entre 1991 a 2010 foram criados 28 novos conselhos permanentes, explicitando a tentativa de inserção da sociedade em debates públicos. Santos (2021) pondera que a instituição dos referidos conselhos permanentes visa a formação de uma rede estruturada de participação social, composta por agentes públicos e representantes da sociedade civil em âmbito das três esferas da República Federativa do Brasil, com as referidas representações tendo sob sua responsabilidade o dever de convocação das conferências nacionais periódicas para debate e deliberação de temáticas relacionadas com políticas públicas de áreas específicas.

Apresentados os institutos da conferência nacional e do conselho permanente, é importante compreender se existe correlação entre a atuação destes espaços de participação social e a aprovação de possíveis iniciativas legislativas decorrentes desses espaços. Conforme pesquisa <sup>10</sup> realizada para segunda legislatura da primeira década dos anos 2000, foi possível constatar que de 4.322 projetos de lei aprovados, 312 (7,2%) tinham alguma relação com diretrizes aprovadas pelas conferências nacionais e no tocante às emendas à constituição, nove (15,8%) aprovadas também tinham alguma

---

<sup>10</sup>POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, nº. 3, 2011, pp. 259 a 305, pág. 283 a 285. Acesso em: 29 Dez. 2024.

relação com diretrizes aprovadas pelas conferências nacionais. Pogrebinschi (2011) entende que há uma direta correlação entre as diretrizes aprovadas no âmbito das conferências nacionais, demonstrando certa receptividade do Congresso Nacional em relação às demandas apresentadas pela sociedade nas conferências. No âmbito de políticas públicas geridas pelo Poder Executivo, Silva (2018) ressalta que, embora possa existir certa variação, mas a depender da área, a influência das conferências nacionais em iniciativas incorporadas em políticas públicas pode chegar a 50% da totalidade.

Especificamente sobre a temática Comunicação, em relação às Conferências Nacionais, inicialmente deve ser destacado que não vem acontecendo com regularidade em comparação com outras áreas, como a Saúde ou Assistência Social. Na verdade, ocorreu apenas uma única Conferência Nacional de Comunicação no ano de 2009, convocada por um Decreto do Presidente de 19 de abril de 2009, contando com representantes do Poder Público e representantes da sociedade, eleitos em plenárias em todos os estados da federação. Sousa (2020) ressalta que foi um grande acontecimento para a temática de Comunicação, entretanto, prevaleceu a lógica de uma conferência dentro dos limites possíveis, isso, porque os principais grupos de comunicação à época discordaram das regras estabelecidas, tentaram desconfigurar regras já definidas por centenas de plenárias ocorridas anteriormente no país ou mesmo optaram por não participar da conferência nacional.

Apesar dos problemas, conforme caderno de propostas aprovadas,<sup>11</sup> a partir das plenárias estaduais foram aprovadas e encaminhadas aproximadamente seis mil propostas à comissão responsável pela organização da Primeira Conferência Nacional de Comunicação, bem como, houve eleição dos respectivos delegados para participação na fase nacional. A fase nacional da conferência ocorreu entre 14 a 17 de dezembro de 2009, contando com 1800 delegados de representantes da sociedade, do Poder Público e do setor empresarial. Como produto da conferência nacional, foram aprovadas aproximadamente 700 propostas sobre diferentes temáticas dentro da comunicação, dentre as quais, destacam-se a criação de um conselho permanente de políticas públicas para comunicação, propostas para atualizações dos marcos regulatórios de radiodifusão e de telecomunicações, iniciativas para combater a concentração de propriedade, medidas para fomentar a produção de programação regional e independente, a formalização e fortalecimento da radiodifusão pública, iniciativas para democratizar a concessão de

---

<sup>11</sup> BRASIL. Ministério das Comunicações. Caderno de Propostas Aprovadas pela 1ª Conferência Nacional de Comunicação. Brasília, 2009.

outorgas de radiodifusão e a materialização da internet como um serviço público essencial.

Sobre a importância da Conferência Nacional de Comunicação, primeiramente Demarchi (2020) ressalta o modelo escolhido de construção da conferência, com etapas estaduais previamente à etapa nacional, conferiu capilaridade e ampliou a discussão, possibilitando a inclusão principalmente de grupos sociais minoritários que em condições normais não estariam inseridos ao debate em questão. Em segundo plano, para Demarchi (2020), a conferência em questão concebeu um protagonismo inédito à área de comunicação, inserindo a temática dentro de um inédito debate público, cujas discussões foram coerentes com problemas estruturais do país à época e ainda permitiram a formulação de pilares para construção de futuras políticas públicas principalmente relacionadas com internet ou conversão de deliberações da conferência em medidas legislativas. Inclusive, dentro deste contexto, Demarchi (2020) entende que é possível verificar a conversão de algumas iniciativas discutidas na conferência em lei, como o marco civil da internet e a lei de proteção de dados pessoais, entretanto, algumas das principais deliberações não foram convertidas em lei ou políticas públicas, não houve a criação do conselho permanente de políticas públicas, bem como, não houve a convocação de uma nova Conferência Nacional de Comunicação.

Quanto à existência de um conselho permanente, inicialmente deve ser destacado que não há um conselho permanente de políticas públicas para a área de comunicação, sendo que o mesmo não pode ser confundido com o Conselho de Comunicação Social previsto no art. 224 da Constituição Federal de 1988. Sobre este último, trata-se de um órgão auxiliar do Poder Legislativo, regulamentado pela Lei nº 8.389/1991, cuja função é realizar estudos, pareceres, recomendações ou outras solicitações requisitadas pelo Congresso Nacional no âmbito da temática de Comunicação Social. De forma diversa, conforme os ensinamentos de Souza (2008), os conselhos permanentes são instituições no âmbito do Poder Executivo contando com uma composição plural de agentes públicos e da sociedade civil das três esferas da federação para formulação, acompanhamento e supervisão de políticas públicas.

Inclusive em convergência com o assunto, para Demarchi (2020), o pequeno índice de conversão de propostas aprovadas pela Primeira Conferência Nacional de Comunicação em iniciativas legislativas tem relação direta com a falta de um conselho permanente de políticas públicas para supervisionar e fomentar debates necessários, inclusive com a convocação de uma nova conferência para conferir protagonismo às

pautas da Comunicação. Para Silva (2018), iniciativas de debates por meio de conselhos permanentes e conferências nacionais são importantes para inserir atores não governamentais no processo de elaboração de políticas públicas, reduzindo cenários de assimetria de informações para que assim as políticas públicas possam realmente mapear e enfrentar as reais necessidades da população brasileira no âmbito da comunicação. Bernal (2016) entende que, de uma forma geral, dentro da temática de Comunicação, à exceção das audiências públicas e consultas públicas na ANATEL, as decisões de políticas públicas para o setor são essencialmente concentradas em decisões de gabinetes do Presidente da República ou do ministro das Comunicações.

Sobre espaços específicos de participação social na área de Comunicação, no âmbito de empresas com participação estatal também existem ou existiram espaços para permitir a participação da sociedade civil, citando, por exemplo, os chamados conselhos curadores presentes na Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e na Fundação Padre Anchieta. De uma forma geral, o Conselho Curador da EBC, cuja lógica também pode se aplicar para Fundação Padre Anchieta, para Strozi (2019), existiu para zelar dos princípios e autonomia da empresa de comunicação, minimizando possíveis ingerências governamentais e do mercado sobre a programação e gestão da comunicação pública. Além disso, dentre outras atribuições previstas na Lei nº 11.652/3008, o conselho visava zelar pelas diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas integrantes da política de comunicação propostas pela Diretoria Executiva da EBC. Especificamente para o Conselho Curador da EBC, era composto por 22 membros, com 15 representantes da sociedade civil eleitos por consulta pública, 4 do governo federal, um da Câmara dos Deputados, um do Senado Federal e um representantes dos trabalhadores da EBC. Entretanto, a partir do ano de 2016, como uma das primeiras medidas após a chegada de Temer à Presidência, o Conselho Curador foi extinto, tendo em parte suas atribuições substituídas pelo Comitê Editorial e de Programação (COMEP)<sup>12</sup>, com Strozi (2019) ressaltando que a partir deste momento, houve prejuízo à autonomia da EBC, principalmente com maior ingerência governamental sobre a empresa de radiodifusão pública.

---

<sup>12</sup> Embora sua criação tenha ocorrido no ano de 2017, os primeiros membros do Comitê Editorial e de Programação (COMEP) foram nomeados somente na data de 06 de junho de 2025. BRASILL. Decreto de 5 de junho de 2025. Designa membros para compor o Comitê Editorial e de Programação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, Brasília, 2025

Ainda no tocante a espaços disponíveis para participação social, cabe ressaltar também a existência do processo de Orçamento Participativo, em que o professor Souza (2008) entende ser um processo mais amplo de definição de políticas públicas em comparação com os conselhos permanentes, inicialmente porque não reúne apenas componentes de órgão colegiado específico, mas permitem a participação de qualquer indivíduo para discussão sobre as prioridades de um determinado bairro para posterior distribuição dos recursos do orçamento daquela localidade. A iniciativa pioneira ocorreu na cidade de Porto Alegre/RS a partir de 1989, logo se expandido para o restante do país, inclusive com notoriedade mundial, sendo que, para Souza (2008), esta iniciativa possibilitou a inserção de novos sujeitos políticos em debates para influenciar a distribuição de recursos públicos.

### **1.2.2 – OS PLANOS PLURIANUAIS**

Ainda sobre espaços de participação social, cabe registrar que a partir do ano de 2004, a confecção do plano plurianual (PPA)<sup>13</sup> passou a incorporar a participação de representantes da sociedade na sua elaboração prévia por meio de reuniões, fóruns e seminários com o objetivo de legitimar o processo de planejamento do governo federal. As reuniões, fóruns e seminários evoluíram até chegar ao PPA de 2012 a 2015, quando foi realizada a primeira edição do conhecido “Fórum Interconselhos”, iniciativa que, para Amorim (2016), visava enriquecer a participação social pela presença de representantes dos conselhos permanentes de políticas públicas e participantes das conferências nacionais, com intuito de aproximar o planejamento de políticas públicas das necessidades da sociedade.

---

<sup>13</sup> PPA, conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, que estabeleceu que a gestão pública devesse ser norteada por três novos instrumentos legais: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA nasceu com objetivo de estruturar, organizar e compatibilizar toda ação governamental, tentando transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo de programa governamental, reduzindo grau de discricionariedade. Neste sentido, o PPA nasceu com objetivo de nortear o gasto do orçamento público e o processo de formulação de políticas públicas, isso porque, nos termos ainda do art. 165, § 4º da Constituição Federal, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais do país devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Além do mais, a LDO e LOA não podem conter dispositivos incoerentes com o PPA.

Conforme relatório de participação social para confecção do PPA de 2024 a 2027 divulgado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento,<sup>14</sup> para este plano específico, o processo contou com a realização de três fóruns Interconselhos, 27 plenárias regionais (com presença de mais de 34 mil pessoas) e uma plataforma para participação cidadã pela internet, que recebeu mais de 1,5 milhão de votos e colheu 8.254 propostas da sociedade. Em seguida, 20 propostas mais votadas pela população em cada temática foram estudadas pelo respectivo ministério, sendo que, do total, 76,5% foram consideradas incorporadas de alguma forma, com 58% de forma total e 14% de forma parcial. Em relação à participação social por meios digitais no Brasil, até o momento, o PPA de 2024 a 2027 é considerado a iniciativa com maior participação pela sociedade brasileira.

Em pesquisa elaborada por Kaplún et al (2024), os autores destacam a importância das tecnologias digitais para ampliar a inclusão e o engajamento dos cidadãos nos processos de decisão pública por meio de plataformas e tecnologias que podem ser utilizadas, como fóruns online, enquetes, plataformas de votação, redes sociais e aplicativos móveis. Entretanto, ponderam sobre desafios e boas práticas na integração dessas ferramentas no ambiente de entes públicos, incluindo aspectos de transparência, acessibilidade e segurança, sendo que, dentre principais desafios, destacam a resistência à mudança por parte dos servidores públicos, a necessidade de garantir acessibilidade e inclusão digital para toda a população, além de questões relacionadas à segurança da informação e à privacidade dos dados dos cidadãos. Apontam também que é importante superar a falta de capacitação adequada da população para o uso dessas tecnologias e garantir que os processos participativos sejam realmente representativos e transparentes. Dentre as boas práticas, esses autores incluem a necessidade de planejamento cuidadoso do processo de participação social, envolvendo os diferentes atores desde o início, promovendo a capacitação contínua dos funcionários e adotando plataformas acessíveis e seguras.

---

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Relatório de Participação Social no PPA 2024 a 2027, 2024, Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qr-codes/relatorio-ppaparticipativo>. Acesso em 29 dez. 2024.

### **1.2.3 – OUVIDORIA, AUDIÊNCIA PÚBLICA, CONSULTA PÚBLICA, CONSELHO CONSULTIVO, COMITÊ DE DEFESA DE USUÁRIOS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES, CENTRAL DE ATENDIMENTO**

Outro espaço reservado à participação social é a Ouvidoria Pública, que Lopes (2024) entende como uma instância aberta a qualquer cidadão para o recebimento, encaminhamento e resolução de denúncias, reclamações e solicitações que tenham relação com políticas ou serviços. Inclusive cabe ressaltar a existência do chamado Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, regulamentado por meio do Decreto nº 9.492/2018, com a finalidade de coordenar as atividades de ouvidoria desenvolvidas pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal.

Souza (2008) destaca que, embora sejam reconhecidas como um avanço da gestão pública no país, essas instituições não vem colaborando diretamente para reconfiguração das relações entre Estado e Sociedade Civil, pois vem tendo uma atuação limitada a resolver problemas individuais dos cidadãos como usuários de serviços públicos em vez de ter uma atuação ampliada que permita o diálogo entre cidadãos e governo sobre assuntos públicos. As agências reguladoras, incluindo a ANATEL, possuem ouvidorias integrantes de suas estruturas institucionais com competência para receber e dar andamento às manifestações da sociedade sobre serviços que tenham relação com a competência da agência reguladora, inclusive com o cargo de ouvidor sendo uma indicação direta do Presidente da República, com necessidade de prévia aprovação pelo Senado Federal. Entretanto, conforme apontado por Lopes (2024), cabe ressaltar que a ouvidoria da agência reguladora não tem competência para receber reclamações contra as operadoras privadas que prestam aquele serviço público regulado pela respectiva agência. Em relação à ANATEL, a agência possui uma central de atendimento (*call center*) para o recebimento de reclamações relacionadas com problemas de serviços de telecomunicações prestados pelas operadoras sob sua regulação.

Sobre diferentes espaços de participação social, Simões e Simões (2015) destacam que, no contexto de ampliação da participação social fomentado pela Constituição Federal de 1988, além de conferências nacionais, audiências públicas e consultas públicas, o surgimento de ouvidorias, sites de internet e canais de “fale conosco”, centrados na utilização de recurso de tecnologia da informação para facilitar o acesso da população aos entes governamentais foram institutos criados para melhorar a interlocução entre governo e sociedade. Para Barbosa (2014), as audiências públicas representam reuniões públicas, transparentes e de ampla discussão, com possibilidade de

discussão entre diversos representantes da sociedade e autoridades públicas, inserindo a participação social no processo de decisão política. Ainda sobre o assunto, a Lei nº 13.848/2019 (marco legal das agências reguladoras) possibilita o entendimento da audiência pública como um instrumento de apoio à tomada de decisão com faculdade de manifestação oral pelos interessados em sessão pública previamente destinada a debater matéria relevante.

Sobre as consultas públicas, para Migliorin e Nascimento (2012), elas representam instrumentos utilizados pelos gestores públicos para interagir com os cidadãos, que são os futuros receptores de normas criadas pela administração pública, com potencial democrático, principalmente por meio das tecnologias da informação disponíveis, como a internet. Freitas (2016) pondera que, no país, as iniciativas eletrônicas de participação social surgiram para democratizar o acesso à informação, possibilitando o alcance da cidadania e fortalecendo a participação política, priorizando principalmente a inclusão das minorias que historicamente ficaram de fora do processo e das decisões políticas do Brasil. “O objetivo ideal da consulta pública é que exista interatividade entre os participantes e a administração pública, com a publicação no Diário Oficial da União (DOU) da data de recebimento das contribuições da sociedade civil” (MIGLIORIN, NASCIMENTO, 2012, p. 7). Em face do exposto, infere-se que a consulta pública, apesar de imperfeições, pode possibilitar ao cidadão um papel de protagonismo, com possibilidade de participação em processos normativos, reforçando os princípios democráticos e constitucionais e aprimorando políticas e projetos.

Outra instância de participação social presente na estrutura das agências reguladoras é o chamado Conselho Consultivo, definido pela Lei nº 9.472/1997 como o órgão de participação institucionalizada da sociedade na ANATEL, composto por representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas de usuários e por entidades representativas da sociedade. Para Baidya e Souza (2016), a partir de uma analogia com uma empresa, enquanto o Conselho Diretor é o principal órgão de gestão da agência, com a função de dar diretrizes na condução do planejamento e processos regulatórios, o Conselho Consultivo pode ser equiparado ao Conselho de Administração, com a função de orientar, opinar, aconselhar, apreciar e requerer informações, tendo um relacionamento com o Conselho Diretor da ANATEL, principalmente para monitorar a condução do planejamento e processos regulatórios. Conforme o art. 35 da Lei nº 9.472/1997, compete ao Conselho Consultivo opinar sobre

plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações, aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público, requerer informação e fazer proposição a respeito de competências da ANATEL. Baidya e Souza (2016) ressaltam que existem problemas de incentivo na atuação do Conselho Consultivo, como a falta de remuneração e vacâncias de cargos de conselheiros, que acabam refletindo na atuação do órgão, fazendo com que em vez de ter uma atuação crítica quanto aos processos regulatórios acabe em regra chancelando a atuação do Conselho Diretor da ANATEL.

Outra interessante iniciativa de participação social refere-se ao chamado Conselho de Usuários, regulamentado atualmente pela Resolução Anatel nº 734/2020, que é uma instância de participação social de caráter consultivo, formada por usuários e por entidades sem fins lucrativos que atuam na defesa dos interesses do consumidor ou de direitos dos usuários do setor de telecomunicações, com o objetivo de avaliar os serviços, a qualidade e formular sugestões e propostas de melhoria dos serviços de telecomunicações, para assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da ANATEL, em suas competências de controle, prevenção e repressão de direitos dos usuários de serviços de telecomunicações. Em relação à sua composição, o conselho é composto por 16 membros efetivos, incluindo representantes da própria ANATEL (quatro membros), convidados de instituições públicas e privadas (cinco membros) e, por fim, representantes de usuários de telecomunicações ou entidades de defesa do consumidor, sem fins lucrativos (sete membros), conforme pode ser verificado:

**Imagem 2 – Membros do Comitê de Usuários de Serviços de Telecomunicações**

Origem		Forma de ingresso	Direito a Voto
Quatro representantes da Anatel – art. 4º, I, da Resolução Anatel nº 650/2015.	Conselheiro da Anatel – Presidente do Comitê	Nato	Não
	Superintendente de Relações com Consumidores – Secretário do Comitê	Nato	Sim
	Representante da Procuradoria Federal Especializada da Anatel	Nato	Não
	Ouvidor da Anatel	Nato	Não
Cinco representantes de instituição públicas e privadas – art. 4º, II, da Resolução Anatel nº 650/2015.	Secretaria Nacional do Consumidor/Senacom	Convidado	Sim
	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Convidado	Sim
	Ministério das Comunicações (MCTIC)	Convidado	Sim
	Entidade de Classe de Prestadora de Serviços de Telecomunicações	Seleção pública	Não
Sete representantes de participação Social direta ou institucional – art. 4º, III, da Resolução Anatel nº 650/2015.	Entidade de Classe de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações	Seleção pública	Não
	Usuários/entidades de defesa do consumidor pública/privadas	Seleção pública	Sim
	Usuários/entidades de defesa do consumidor pública/privadas	Seleção pública	Sim
	Usuários/entidades de defesa do consumidor pública/privadas	Seleção pública	Sim
	Usuários/entidades de defesa do consumidor pública/privadas	Seleção pública	Sim
	Usuários/entidades de defesa do consumidor pública/privadas	Seleção pública	Sim
	Usuários/entidades de defesa do consumidor pública/privadas	Seleção pública	Sim

Fonte: Quinan (2020)

**Tabela 2 – Composição do Comitê de Usuários de Serviços de Telecomunicações no ano de 2024**

<b>ATUAL COMPOSIÇÃO DO CDUST ANATEL</b>
<b>Representantes da Anatel – art. 4º, I do Regimento Interno do CDUST</b>
CONSELHEIRO DA ANATEL DESIGNADO (PRESIDENTE do CDUST)
SUPERINTENDENTE DE RELAÇÃO DE CONSUMO DA ANATEL – SRC (SECRETÁRIA do CDUST)
REPRESENTANTE DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA NA ANATEL
OUVIDOR DA ANATEL
<b>Representantes convidados de instituições públicas e privadas – art. 4º, II do Regimento Interno do CDUST</b>
Federação Brasileira de Telecomunicações (Febratel)

Representante do Ministério das Comunicações
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
Representante da Senacon
Representante de Entidade de Classe de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações - ABRINT
<b>Representantes de usuários de telecomunicações ou entidades de defesa do consumidor, públicas ou privadas, sem fins lucrativos – art. 4º, III do Regimento Interno do CDUST.</b>
Defensoria Regional de Direitos Humanos - Defensoria Pública da União
Idec - Instituto de Defesa de Consumidores.
Procon Boa Vista
Procon Estadual do Rio de Janeiro
Instituto Brasileiro de Consumidores e Titulares de Dados - IBCTD
Representante dos usuários
Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste - MMTR-NE

Fonte: ANATEL (2024)

Para Quinan (2020), o Comitê de Usuários da ANATEL é, em tese, um espaço plural, composto por diferentes atores do Poder Público, da iniciativa privada e da sociedade, com diferentes perfis e que participam efetivamente da tomada de decisão no comitê. O autor acrescenta que seria mais enriquecedor se no comitê houvesse mais representantes de usuários, principalmente porque em determinados momentos há um predomínio de integrantes dos PROCONs que acabam se prendendo a determinadas temáticas em detrimento de outros assuntos. Quinan (2020) destaca que um ponto importante para a legitimidade do comitê em questão é a previsão em seu regulamento de eleições dentro de cada segmento para possibilitar a participação de candidatos de todas as Unidades da Federação.

No âmbito da ANATEL, além do Conselho Consultivo e do Comitê de Usuários, existem outros espaços abertos à sociedade, como uma central de atendimento ao cidadão seja por meio telefônico ou pela internet (*call center*), bem como, uma sala do cidadão para atendimento presencial em cada Unidade da Federação, que, conforme relatório

divulgado,<sup>15</sup> juntos receberam aproximadamente 642,5 mil reclamações durante o primeiro semestre de 2024.

Sobre o assunto, Leonel (2023) destaca que, logo após a privatização do mercado de telecomunicações, em face das preocupações iniciais de crescimento do mercado de telecomunicações com base nos pilares da universalização e competição, o aspecto de proteção consumerista da ANATEL esteve voltado para uma resposta de demandas individuais dos usuários com a criação de uma central de atendimento. Aqui, a partir da chegada de cada nova reclamação, o cidadão recebia um número de protocolo e a reclamação era encaminhada para a prestadora, que tem o prazo de cinco dias para dar resposta dentro sistema da ANATEL. Leonel (2023) ressalta que, por se mostrar inicialmente efetivo diante dos problemas dos consumidores, este canal foi se tornando cada vez mais sobrecarregado ao longo dos anos e aumentou a expectativa dos consumidores quanto à resolução de seu problema, que não necessariamente foi refletido na prática principalmente diante do volume de reclamações, demonstrando de certa forma o esgotamento do modelo de atuação individual. Em face deste contexto, com o tempo, a ANATEL passou a adotar indicadores vinculando e publicizando o desempenho das prestadoras às reclamações de usuários, evoluindo para um modelo de regulação por incentivos, inclusive criando uma superintendência específica para cuidar de assuntos relacionados com atendimento do consumidor de forma coletiva.

---

<sup>15</sup> BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Panorama de Reclamações do 1º semestre de 2024, 2024, Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/reclamacoes-na-anatel-se-mantem-estaveis-no-1o-semester-de-2024#:~:text=Rompendo%20um%20movimento%20de%20queda,que%20o%20semestre%20anterior%20C%20justificado>. Acesso em 29 dez. 2024.

### 1.3. – Função Normativa das Agências Reguladoras

Os leilões de telefonia móvel organizados pela ANATEL estão no âmbito da chamada função normativa da agência reguladora, procedimento administrativo em que este ente cria direitos e estabelece obrigações que impactam diretamente em empresas reguladas e usuários de serviços públicos de telecomunicações do país. Em relação às origens da função normativa das agências reguladoras, cabe ressaltar que surgiu dentro do contexto em que a tradicional teoria constitucional de separação dos poderes já não conseguia resolver os problemas em face da complexidade social. A teoria constitucional da separação dos poderes foi concebida por Charles-Louis de Secondat, conhecido como Barão de Montesquieu, documentada no clássico livro “O espírito das leis”, de 1748, contendo as raízes orgânicas das funções de organização do Estado Moderno:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil. Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado.

[...]

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. Na maioria dos reinos da Europa, o governo é moderado, porque o príncipe, que possui os dois primeiros poderes, deixa a seus súditos o exercício do terceiro.

[...]

[...]

O poder de julgar não deve ser dado a um senado permanente, mas deve ser exercido por pessoas tiradas do seio do povo em certos momentos do ano, da maneira prescrita pela lei, para formar um tribunal que só dure o tempo que a necessidade requerer.

[...]

Os dois outros poderes poderiam ser dados antes a magistrados ou a corpos permanentes, porque não são exercidos sobre nenhum particular; sendo um apenas a vontade geral do Estado, e o outro a execução dessa vontade geral. (MONTESQUIEU, 1996, pág. 167–169).

Entretanto, Moraes (2022) defende que, frente ao atual estágio de desenvolvimento e também considerando a complexidade da sociedade contemporânea, não é possível atribuir à tradicional teoria da separação dos poderes o mesmo sentido e alcance dispensado pelos filósofos e políticos dos séculos XVII e XVIII. O arcaísmo da proposta original, a decadência do positivismo clássico e o surgimento do Estado regulador pressionaram para a remodelagem dos poderes políticos, principalmente do Poder Executivo, que, em função de previsão legal, passou a contar com competências normativas em matérias econômicas, tentando conciliar com os devidos princípios democráticos. Daí, a presença dos mecanismos de freios e contrapesos no sistema político e o fortalecimento dos níveis de processualidade administrativa operam como garantias contra o exercício arbitrário da capacidade de legislar do Poder Executivo e assim contra a usurpação da função legislativa pelo Poder Executivo.

Sobre o surgimento da função normativa exercida por determinados entes públicos, principalmente no âmbito do Poder Executivo, Moraes (2022) afirma que a função normativa surgiu dentro de um contexto de hipertrofia normativa do Poder Executivo, resultado da cada vez maior complexidade de relações humanas em que o Poder Legislativo passou a se mostrar incapaz de oferecer respostas em tempo hábil às demandas sociais. Em resposta a essa hipertrofia normativa do Poder Executivo, Medauar (2021) pondera que surgiram mecanismos específicos, como uma proposta de um sistema de governo intermediário entre o presidencialismo norte-americano e o parlamentarismo inglês, a previsão de entes autônomos em relação à clássica divisão de poderes estatais e ainda a atribuição de competências quase legislativas e quase judiciais a órgãos ou entes do Poder Executivo.

Para Justen Filho (2002), as autoridades administrativas independentes são entes governamentais com competências para exercer função administrativa de regulação econômica, com autonomia reforçada, desvinculadas do núcleo político do Poder Executivo para atuar com objetividade e imparcialidade no desempenho de suas funções técnico-científicas. Inclusive conforme disposto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.378, os principais exemplos de autoridades administrativas independentes no Brasil são as agências reguladoras, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Conta, os quais ocupam uma posição única no arranjo institucional nacional, não pertencendo ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e nem ao Poder Judiciário.

No Brasil, as agências reguladoras surgiram no contexto de privatizações e desestatizações ocorridas durante a década de 1990, sendo que, conforme as disposições legais, inclusive revigorado na Lei nº 13.848/2019, foi lhes concedido uma natureza jurídica de autarquias em regime especial, com autonomia administrativa, ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, características que não se aplicam aos demais entes da Administração Pública descentralizada. Entretanto, Moraes (2022) ressalta que ao contrário do que a interpretação do art. 3º, caput, da Lei nº 13.848/2019 possa sugerir, as agências reguladoras não possuem uma autonomia absoluta, pois o ordenamento jurídico não permite que tais entidades existam como “Estados Independentes”, estando vinculados à macropolítica setorial e ao cumprimento de um mínimo de tutela administrativa sob supervisão de ministérios. Moraes (2022) reforça ainda que além das competências típicas de poder público, as agências reguladoras também possuem competências normativas (quase-legislativas) e judicantes (quase-judiciais), realizando o gerenciamento normativo de aspectos delicados da atividade econômica e auxiliando em conflitos surgidos das relações entre entes regulados ou entre entes regulados e usuários ou consumidores de serviços públicos. Neste sentido, “Regular, assim, é em boa medida normatizar. Mais do que isso, é gerenciar, pela produção contínua de normas, interesses muitas vezes conflitantes, algo impossível de ser feito pela produção, única e exclusivamente, de uma lei geral” (PAGANI DE SOUZA, 2016, p. 116).

Assim, no âmbito de surgimento da função normativa, o direito constitucional não ignorou a necessidade de aperfeiçoamento de suas instituições. Desta forma, “recebida de início com muitas reservas e despertando forte resistência, a delegação de poderes, sobretudo a delegação de poder legislativo, foi aos poucos penetrando nas Constituições” (DALLARI, 2017, p. 219), exceto quanto às competências indelegáveis. Para Dallari (2017), principalmente por meio da transferência constitucional de competências, implementada através de emendas constitucionais, prestando-se a “aumentar as competências do poder executivo, dando como resultado a manutenção de órgãos do poder legislativo que conservam sua estrutura tradicional, mas têm um mínimo de participação na formação da vontade do Estado” (DALLARI, 2017, p. 219).

Moraes (2022) acrescenta que, dentro do direito administrativo, a resposta à acentuada complexidade das relações sociais e econômicas ocorreu por meio de emendas à constituição, leis ordinárias e criação de agências reguladoras, entes públicos com

competências para realizar atos de habilitação, fiscalização, sancionamento, consentimento e arbitramento de conflitos, bem como, para expedir atos normativos direcionados à regulação de assuntos técnicos, observando limites estabelecidos por leis genéricas emanadas pelo parlamento. O movimento em questão reporta-se ao contexto das Emendas Constitucionais nº 8 e 9 de 1995, que, respectivamente permitiram a delegação de serviços de telecomunicações a pessoas jurídicas de direito privado, criação da ANATEL e implementou a quebra de reserva do monopólio público no setor petrolífero e previu a criação de um órgão regulador, por meio de lei ordinária. Moraes (2022) pondera que o exercício da função normativa pelas agências reguladoras não é inédito no Brasil, pois atos normativos editados pela extinta Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, pelo extinto Banco Nacional da Habitação, pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, pelo Banco Central do Brasil, pelo Conselho Monetário Nacional, pela Comissão de Valores Mobiliários, pela Superintendência de Seguros Privados, pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente, embora possam se apresentar como atos regulamentares e inferiores, na prática possuem conteúdo inovador na ordem jurídica.

Diante da existência da função normativa das agências reguladoras passou a existir diferentes posicionamentos sobre a mesma, sejam contrários ou favoráveis. Neste sentido, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2016) entende que de certa forma as agências reguladoras acabam invadindo competências legislativas:

O verdadeiro problema com as agências reguladoras é o de saber o que e até onde podem regular algo sem estar, com isto, invadindo competência legislativa. Em linha de princípio, a resposta não é difícil. Dado o princípio constitucional da legalidade, e conseqüente vedação a que atos inferiores inovem inicialmente na ordem jurídica [...], resulta claro que as determinações normativas advindas de tais entidades não de se cifrar a aspectos estritamente técnicos, que estes, sim, podem, na forma da lei, provir de providências subalternas [...]. Afora isto, nos casos em que suas disposições se voltem para concessionários ou permissionários de serviço público, é claro que podem, igualmente, expedir as normas e determinações da alçada do poder concedente [...] ou para quem esteja incluso no âmbito doméstico da Administração. Em suma: cabe-lhes expedir normas que se encontrem abrangidas pelo campo da chamada “supremacia especial” [...].

De toda sorte, ditas providências, em quaisquer hipóteses, sobre deverem estar amparadas em fundamento legal, jamais poderão contrair o que esteja estabelecido em alguma lei ou por qualquer maneira distorcer-lhe o sentido, maiormente para agravar a situação jurídica dos destinatários da regra ou de terceiros; assim como não poderão também ferir princípios jurídicos acolhidos em nosso sistema, sendo aceitáveis apenas quando indispensáveis, na extensão e na intensidade requeridas para o atendimento do bem jurídico que legitimamente possam curar e obsequiosas à razoabilidade.

[...]

Questão importante é a de saber se a garantia dos mandatos por todo o prazo previsto pode ou não estender-se além de um mesmo período governamental.

Parece-nos evidentiíssimo que não. Isto seria o mesmo que engessar a liberdade administrativa do futuro Governo. Ora, é da essência da República a temporariedade dos mandatos, para que o povo, se o desejar, possa eleger novos governantes com orientações políticas e administrativas diversas do Governo precedente. Fora possível a um dado governante outorgar mandatos a pessoas de sua confiança garantindo-os por um período que ultrapassasse a duração de seu próprio mandato, estaria estendendo sua influência para além da época que lhe correspondia (o primeiro mandato de alguns dirigentes da ANATEL é de sete anos) e obstando a que o novo Presidente imprimisse, com a escolha de novos dirigentes, a orientação política e administrativa que foi sufragada nas urnas. Em última instância, seria uma fraude contra o próprio povo (BANDEIRA DE MELLO, 2016, pp. 176–177 e 179–180).

De forma diversa, Sundfeld (2000) entende que a concepção do poder normativo às agências reguladoras não significa a produção de regulamentos autônomos, pois suas competências têm base legal, representando na verdade um reforço da capacidade do Estado de produzir normas. Barroso (2006) afirma que a grande discussão em torno da função normativa das agências reguladoras reside na coexistência das agências com o princípio da legalidade, exigindo assim a adequada parametrização da flexibilidade do princípio da legalidade. A professora Di Pietro (2003) entende que a regulação está, de um lado, como sinônimo de regulamentação e, do outro lado, como sinônimo de um diferente tipo de direito, mais flexível, negociado, inclusive sujeito a alterações para se adaptar ao objeto regulado. Trata-se assim de um direito que pode ser baixado pelas agências, mas sem imposição unilateral e desde que resulte de negociação e consenso. A professora entende que o Brasil adotou o modelo de agências norte-americanas, mas não foi adotado o mesmo procedimento de participação social para dar legitimidade às normas baixadas pelas agências brasileiras.

Para a legitimidade dos atos normativos editados pelas agências reguladoras há previsão legal de procedimentos específicos, como audiências públicas e consultas públicas, para permitir que interessados participem do processo de elaboração do ato normativo da agência. Assim, a obrigatoriedade da submissão à consulta pública no âmbito da ANATEL está estabelecida no art. 9º da Lei nº 13.848/2019:

Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a

publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.

§ 3º A agência reguladora deverá disponibilizar, na sede e no respectivo sítio na internet, quando do início da consulta pública, o relatório de AIR, os estudos, os dados e o material técnico usados como fundamento para as propostas submetidas à consulta pública, ressalvados aqueles de caráter sigiloso.

§ 4º As críticas e as sugestões encaminhadas pelos interessados deverão ser disponibilizadas na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 10 (dez) dias úteis após o término do prazo da consulta pública.

§ 5º O posicionamento da agência reguladora sobre as críticas ou as contribuições apresentadas no processo de consulta pública deverá ser disponibilizado na sede da agência e no respectivo sítio na internet em até 30 (trinta) dias úteis após a reunião do conselho diretor ou da diretoria colegiada para deliberação final sobre a matéria.

§ 6º A agência reguladora deverá estabelecer, em regimento interno, os procedimentos a serem observados nas consultas públicas.

§ 7º Compete ao órgão responsável no Ministério da Economia opinar, quando considerar pertinente, sobre os impactos regulatórios de minutas e propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidas a consulta pública pela agência reguladora.

Assim, conforme acima exposto, em relação à ANATEL, no processo de confecção do regulamento, ele deve obrigatoriamente ser submetido à consulta pública. Para Barbosa (2014), a consulta pública representa um exemplo de exercício de participação do cidadão no processo de construção da norma pela agência reguladora e, conseqüentemente, uma forma de legitimação da norma à luz da teoria discursiva do direito e da democracia de Habermas. Barbosa (2024) dispõe ainda que, para Habermas, a democracia é estruturada pelo consenso, pela linguagem, fruto da intersubjetividade, condicionando todo o saber na racionalidade comunicativa. Complementando, Mattos (2006) entende que Habermas criou um modelo de democracia procedimental, em que compete ao Direito garantir e estabelecer institucionalmente os mecanismos de participação pública e de deliberação, servindo inclusive de ligação entre a esfera pública e o sistema político. Segundo Mattos (2006), por meio do modelo de Habermas de democracia, há previsão de mecanismos deliberativos de *accountability vertical*, que se manifestam por meio de participação pública direta no processo decisório, como, por exemplo, a consulta pública, não limitada apenas ao processo eleitoral. Barbosa (2014) entende que para Habermas a legitimidade tem caráter substancial e não meramente formal, desta forma, não é suficiente a mera disponibilidade de mecanismos de participação no processo decisório, é necessário que os atores participantes da sociedade

civil consigam efetivamente influenciar na decisão final. Sobre a legitimidade conferida pela consulta pública no âmbito da ANATEL, Mattos (2006) se manifesta:

A consulta pública é o principal mecanismo de participação pública no processo decisório da Anatel na definição de conteúdo da regulação. Isso porque está diretamente associado à função normativa da agência.

Conforme os procedimentos previstos no Regimento Interno da Anatel, os provimentos normativos da agência serão veiculados mediante resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor. São legitimados a propor a edição de ato normativo os conselheiros membros do Conselho Diretor, o Conselho Consultivo, o Ouvidor e o Poder Executivo. Além disso, o inciso IV do art. 48 do Regimento Interno estabelece que qualquer pessoa, física ou jurídica tem legitimidade para encaminhar proposta de ato normativo à agência.

O processo de tramitação do ato normativo a ser editado estabelece que o conselheiro relator, sorteado pelo presidente do Conselho Diretor, deve submeter a proposta à apreciação prévia do colegiado. Uma vez admitida, a proposta é levada à consulta pública. Esgotado o prazo previsto para a consulta, as contribuições são analisadas e, finalmente, a norma é editada.

A consulta pública é, dessa forma, um meio direto de participação dos administrados na formulação das normas editadas pela Anatel. O Regimento Interno da Anatel é claro a esse respeito. Antes de ser votado pelo Conselho Diretor, todo ato normativo deve ser colocado à disposição dos administrados para que opinem a respeito do projeto de nova norma. A consulta pública deve ser formalizada mediante publicação no Diário Oficial da União, com prazo nunca inferior a dez dias. Qualquer pessoa pode formular críticas e sugestões, as quais deverão, necessariamente, ser examinadas pelo Conselho Diretor antes da edição da resolução. Ao examiná-las, o Conselho Diretor deve expor os motivos que levaram à adoção ou não das medidas propostas. Essas razões deverão ser arquivadas na biblioteca da Anatel, ficando à disposição de qualquer interessado.

[...]

Considerados esses três mecanismos de participação pública direta, apenas o primeiro - a consulta pública - permite objetivamente que haja um controle do processo decisório da agência sobre o conteúdo da regulação. Em outras palavras, é por meio das consultas públicas para a edição de normas que os interessados podem se manifestar sobre o conteúdo das normas a serem editadas pela agência. Assim, o mecanismo de consulta pública é o instrumento de participação deliberativo que está diretamente ligado ao processo de legitimação democrática da regulação, enquanto função normativa estabelecida por agências reguladoras. (MATTOS, 2006. p. 262).

Outro ponto de destaque na pesquisa é o processo de construção de norma em si dentro da ANATEL, assim, inicialmente tomando por base o texto constitucional, a iniciativa de uma lei cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Em seguida, o projeto de lei tramita por comissões temáticas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, podendo ou não ser levado ao plenário de cada uma dessas casas. Por fim, o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão

e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. No âmbito da agência reguladora, embora restrito aos limites estabelecidos pelo Congresso Nacional, a agência também legisla e confecciona normas por meio das chamadas Resoluções.

Em face do exposto acima, fazendo um paralelo com o processo legislativo constitucional, diante da avaliação se a participação social impacta na função normativa da ANATEL para implantação das políticas públicas de telefonia móvel, a pesquisa pode ser uma oportunidade para compreensão do processo de construção de uma norma dentro de uma agência reguladora, cuja tramitação dentro da ANATEL é a seguinte:

### **Imagem 03: Processo de Regulamentação na Anatel**



Fonte: Anatel (2017)<sup>16</sup>

Sobre o assunto, inclusive há um regulamento específico, por meio da Resolução Anatel nº 8/2021, prevendo que obrigatoriamente qualquer projeto de regulamentação deve constar da Agenda Regulatória aprovada pelo Conselho Diretor da ANATEL cuja proposta pode se iniciar no âmbito da superintendência (de baixo para cima) ou do Conselho Diretor (de cima para baixo). Se a proposta de regulamentação tem início na superintendência, ela deve contemplar algumas fases obrigatórias ou não: 1) Constituição de Equipe de Projeto 2) Realização de Tomada de Subsídios 3) Elaboração de Relatório de AIR 4) Elaboração de proposta de regulamentação, caso necessário 5) Consultas internas e públicas sobre a Análise de Impacto Regulatório e a proposta de regulamentação, se houver 6) Deliberação pelas autoridades competentes; 7) Monitoramento, por meio da Avaliação de Resultado Regulatório, da alternativa escolhida na respectiva Análise de Impacto Regulatório. Por outro lado, se a proposta tiver início no âmbito do Conselho Diretor, ela será submetida diretamente à aprovação do Conselho Diretor, que poderá requerer a elaboração de Análise de Impacto Regulatório se entender necessário ou dispensá-la, de maneira fundamentada, conforme determinadas hipóteses legais, devendo, neste caso, ser elaborado documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

Este processo de construção de uma norma jurídica pela ANATEL pode ser compreendido como uma manifestação legal da autarquia pública por meio de um feixe de normas secundárias<sup>17</sup>, que são aquelas que se manifestam com fundamento em normas primárias<sup>18</sup> já aprovadas pelo Poder Legislativo, possibilitando a adaptação e a especificação, por meio da delegação legislativa, ou seja, sua confecção é confiada ao Poder Executivo por delegação do Poder Legislativo, do conteúdo das normas gerais e abstratas, em face de situações inéditas que possam ocorrer.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. Regulamentação e Análise de Impacto Regulatório - AIR na ANATEL. Brasília, DF, ANATEL, 2017.

<sup>17</sup> Normas primárias são aquelas que trazem obrigações a partir de previsões muitas vezes genéricas e abstratas. O conjunto de normas que fosse apenas deste tipo teria como grande defeito o fato de ser estático, ou seja, com o aparecimento de situações novas, seriam ineficientes em face da dificuldade de adaptação desse conjunto de normas à novidade. Assim, ao lado das normas primárias de obrigação, existem as normas secundárias, chamadas de normas de câmbio, de adjudicação e de reconhecimento, que preveem direitos, deveres e alteram condicionamentos e restrições já previstos em normas primárias editadas pelo Poder Legislativo. FERRAZ JR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação. 1 edição. 5 tir. São Paulo: Atlas, 1993, pág. 119-120; e HART, H.L.A. O conceito de Direito. (Com um pós-escrito editado por Penelope A. Bulloch e Joseph Raz). (Trad. de A. Ribeiro Mendes). 3.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, PÁG. 217.

<sup>18</sup> Vide nota de rodapé anterior.

A explosão de uso de normas secundárias é uma consequência do fenômeno moderno do Estado regulador que requer a especialização e a expansão do número de órgãos dotados de poder normativo, tendo relação com a necessidade de ampliação de aumento de *expertise*, eficiência e correção de problemas de legitimidade das casas legislativas na construção de normas. Para Mattos (2006) o Poder Legislativo não tem o conhecimento necessário de detalhes de fatos ou funcionamento de setores que precisam ser regulados, não tem capacidade operacional de deliberar sobre todos os aspectos relacionados à regulação de determinado fato social ou problema sistêmico e um sistema jurídica moderno não tem como ser estruturado apenas como um sistema estático constituído com base em normas primárias estabelecidas por um Poder Legislativo, acarretando a exigência de delegação de um poder normativo.

## **2. METODOLOGIA: ANÁLISE ALGORÍTMICA DE CONTRIBUIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL ASSOCIADAS À TELEFONIA MÓVEL E DE ENTREVISTAS COM PESQUISADORES DA TEMÁTICA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Segundo o professor Martino (2010), uma das particularidades da “Comunicação” é sua acentuada imprecisão em relação à definição de seu objeto de estudo. De um lado, a “Comunicação” poder ser entendida como um campo interdisciplinar sem objeto definido, talvez residindo aí sua qualidade; do outro lado, ela tenta encontrar o seu objeto, seja na comunicação como uma prática social ou nos meios de comunicação, de maneira mais restrita. “Assim, a singularidade da comunicação seria não ter singularidade” (MARTINO, 2010, p. 7). A multiplicidade de seu objeto é a característica marcante da “Comunicação”, ou seja, a inexistência de um objeto único, consistindo sua riqueza em seu caráter complexo e inexato, que lhe permite transbordar fronteiras (MARTINO, 2010, p. 7-8).

Neste contexto peculiar da Comunicação, o professor Braga (2011) pondera que um problema que perturba o pesquisador desta área é de caracterizar o seu objeto de

conhecimento, sendo que, ou a Comunicação surge como uma questão ampla, difusa, presente em todas as atividades humanas, em que tudo é Comunicação, em que seu objeto é de certo modo inapreensível, ou se coloca como algo muito específico, podendo cair em um reducionismo lógico, mas ressalta que objetivo e o objeto de estudo da Comunicação é observar como a sociedade conversa com a sociedade.

Em que pese se a escolha da pesquisa seja por um objeto de pesquisa mais amplo ou reducionista, Santaella (2001) aponta a importância de uma comunicação clara e eficaz em pesquisas no âmbito da Comunicação, a definição clara dos objetivos, a escolha adequada dos métodos de pesquisa, a relevância do tema escolhido, planejamento e organização das ideias, garantindo que a pesquisa seja bem fundamentada e viável.

Diferentes pesquisas requerem diferentes aproximações, conforme as perguntas e respostas que serão buscadas. Braga (2011) ressalta que como a Comunicação não é dotada de um sistema positivista de objeto/método nem de uma compartimentação consensual de referências teóricas, corre-se o risco de improvisação, reduzido rigor ou utilização do senso comum. Daí a importância de realização de uma pesquisa empírica que enfrente a observação de um determinado ângulo da realidade, com a construção de perguntas sobre aspectos de situação ou objeto, encontrando respostas por meio de investigação sistematizada de elementos concretos do objeto escolhido e construído ao longo da pesquisa. Em face do exposto, a pesquisa optou por utilizar a análise algorítmica do conteúdo das contribuições de participação social de consulta pública para implantação das tecnologias de comunicação móvel 2G, 3G, 4G e 5G.

## **2.1. Análise de Conteúdo por codificação algorítmica**

Inicialmente cabe ressaltar que a técnica de Análise de Conteúdo é uma das principais técnicas utilizadas para análise de dados qualitativos em pesquisas de diferentes áreas de conhecimento. Conforme os ensinamentos de Bardin (2016), essa técnica pode ser compreendida como um procedimento sistemático que permite a organização, classificação e agrupamento de informações com características semelhantes, possibilitando a realização de inferências sobre o conteúdo estudado. Neste contexto, a Análise de Conteúdo pode ser usada tanto numa abordagem quantitativa, como qualitativa, como para a interpretação de dados gerados por entrevistas, por

exemplo, na análise de artigos, livros, conteúdos midiáticos ou de redes sociais, dentre outras aplicações.

Entretanto, a técnica de Análise de Conteúdo pode apresentar limitações, seja para análise quantitativa, como qualitativa. Neste contexto, Cardoso Sampaio et al. (2025) pondera que esta técnica não oferece orientações detalhadas e suficientes sobre criação de materiais, códigos rigorosos, técnicas avançadas de amostragem de textos, treinamento e testes de confiabilidade entre codificadores, testes estatísticos pós-codificação, procedimentos robustos de validação de dados, adoção de estratégias que garantam maior transparência metodológica, tratamento da subjetividade dos codificadores e não fornece passos adequados para implementá-los conforme exigências atuais. Acrescenta ainda que os principais manuais não apresentam técnicas de análise de grandes volumes de dados, o que pode atrapalhar a adoção de ferramentas que ofereçam suporte ao trabalho de pesquisa. Cardoso Sampaio et al. (2025) aponta que os problemas relacionados com a técnica em questão podem estar relacionados com um sintoma de estagnação metodológica da técnica de Análise de Conteúdo no Brasil.

Com a intenção de agregar novos elementos ao objeto de estudo e minimizar as limitações apontadas, principalmente em relação à codificação humana, inclusive sem ignorar possíveis limitações de abrangência completa, a pesquisa optou por utilizar ferramenta digital que faz uso das linguagens de codificação R e Python. Como destaca Fernandes (2018), a análise algorítmica de conteúdo permite mapear possíveis lógicas estabelecidas em textos, inclusive possibilitando entender o uso e o funcionamento de mecanismos de plataformas digitais. A ferramenta escolhida foi o aplicativo Iramuteq (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), *software* criado por pesquisadores franceses em 2012, operando na análise lexical do *corpus*<sup>19</sup>, com foco no vocabulário empregado e na frequência e posição das palavras no texto. Sá Oliveira et al. (2020) pondera que além de ser um *software* gratuito, o Iramuteq oferece um grande número de ferramentas para a análise de dados qualitativos com base em estatística textual, bem como, permite reorganizar a estrutura de textos de forma gráfica.

Entretanto, a operação do Iramuteq deve ser precedida de preparação do *corpus* de análise conforme os requisitos exigidos recomendados pelo manual do programa.

---

<sup>19</sup> *Corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016, p. 126.

Aqui, cabe ressaltar que, embora o *software* seja de fácil instalação, as maiores dificuldades encontradas pela pesquisa foram em relação à preparação do *corpus*, principalmente para entender os requisitos necessários e exigidos para importação do arquivo contendo o *corpus* de análise. A pesquisa percebeu que o arquivo contendo o *corpus* pode ser preparado a partir do programa Bloco de Notas do Windows, salvo na opção “UTF-8”, conforme prescrições do manual do *Iramuteq*. Ainda, no cabeçalho do arquivo na primeira linha há necessidade de digitação de quatro asteriscos, um espaço, um quinto asterisco, o nome do arquivo e por fim, há necessidade de deixar um espaço após o nome do arquivo, vide exemplo: “\*\*\*\* \*cp\_2g “. Ainda, antes do conteúdo a ser analisado, também há necessidade de duas linhas em branco, com o texto a ser analisado começando na quarta linha:

#### Imagem 4 – Modelo de formatação de textos para submissão ao IRAMUTEQ

```
**** *cp_2g
```

```
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL  
Sistema de Acompanhamento de Consulta Pública - SACP  
Relatório de Contribuições Recebidas  
Data: 22/04/2022 17:47:20
```

```
Total de Contribuições:204
```

```
CONSULTA PÚBLICA 258  
Item: EDITAL SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - REGIÕES I, II E III - SUMÁRIO
```

```
Contribuição Nº: 1
```

```
ID da Contribuição:  
2548
```

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANATEL

Assim, lembrando que o objeto de estudo da presente pesquisa corresponde a quatro consultas públicas diferentes da ANATEL em relação à telefonia móvel, foi preparado um arquivo contendo as contribuições para cada uma das consultas públicas objeto de estudo. Em seguida, cada arquivo contendo as contribuições de participação social relativo a cada consulta pública foi submetido à análise algorítmica correspondendo à integralidade do conteúdo da manifestação enviada pelo cidadão. No processo de preparação do *corpus* para uso no *Iramuteq*, o manual de uso do programa recomendava a adaptação dos dados brutos a serem analisados para evitar possíveis erros quando da análise algorítmica, evitando, a título de exemplo, a separação de parágrafos entre linhas, a eliminação de certos caracteres e outras. Entretanto, diante do grande volume de informações objeto de estudo da pesquisa, seria inviável a realização das recomendações de preparação do corpus conforme sugestão do manual do *Iramuteq*. Ocorre que a pesquisa optou por correr o risco de submeter a análise algorítmica o material conforme a integralidade do conteúdo das contribuições dos cidadãos, realizando apenas as adaptações no cabeçalho de cada arquivo, que foram suficientes para eliminar

todos os erros que impediam a análise. Por fim, os resultados de análise algorítmica foram extremamente satisfatórios, pois mesmo com a inserção dos dados brutos das contribuições dos cidadãos, o *software Iramuteq* conseguiu realizar a análise algorítmica de todo material sem a apresentação externa de possíveis erros.

Ao realizar a análise algorítmica, o *Iramuteq* elabora uma lista de palavras conforme sua frequência de repetição e classifica essa lista de palavras conforme sua classe gramatical: substantivos, verbos, adjetivos, advérbios, pronomes, preposições etc. O *software* também permite identificar as classes de palavras que a análise algorítmica deve destacar, sendo que a pesquisa optou por deixar em primeiro plano no processo algorítmico os substantivos, verbos e adjetivos, com a intenção de facilitar a identificação das palavras mais frequentes e destacar possíveis temáticas mais discutidas dentro de cada consulta pública analisada.

Assim, ao processar o conteúdo das duzentos e quatro contribuições da Consulta Pública nº 258 da ANATEL do ano 2000, relativa à implantação da tecnologia 2G, o *Iramuteq* encontrou 97955 ocorrências de palavras que estão devidamente agrupadas em 4658 categorias, com 1394 palavras que aparecem uma única vez no material analisado, conforme pode ser abaixo verificado:

## Imagem 5 – Processamento de dados relativo à consulta pública 2G, do ano 2000

Description du corpus	
Nom	CP_2g_bruto_x_corpus_1
Langue	portuguese
Encodage	utf-8
originalpath	C:\Users\lantonioalex\Desktop\IRAMUTEQ\CP_2g_bruto_x.txt
pathout	C:\Users\lantonioalex\Desktop\IRAMUTEQ\CP_2g_bruto_x_corpus_1
date	Tue Dec 3 20:55:52 2024
time	0h 0m 1s
Paramètres	
ucemethod	1
ucesize	40
keep_caract	^a-zA-Z0-9àÁâÃäÅáÄåÉèÊëËìíîïóÔõÖöØøÙúÛüÝÿÇçœCE'ñÑ.,;!?'_-
expressions	1
Statistiques	
Nombre de textes	1
Nombre de segments de texte	2807
occurrences	97955
Nombre de formes	4658
Nombre d'hapax	1394 - 29.93 % des formes - 1.42 % des occurrences

Fonte: IRAMUTEQ

Em seguida, ao processar o conteúdo das duzentos e seis contribuições da Consulta Pública nº 802 da ANATEL do ano 2007, relativa à implantação da tecnologia 3G, o *Iramuteq* encontrou 80835 ocorrências de palavras que estão devidamente agrupadas em 5465 categorias, com 2046 palavras que aparecem uma única vez no material analisado, conforme pode ser abaixo verificado:



## Imagem 7 – Processamento de dados relativo à consulta pública 4G, do ano 2014

Description du corpus	
Nom	CP_4G_700_bruto_x_corpus_1
Langue	portuguese
Encodage	utf-8
originalpath	C:\Users\antonioalex\Desktop\IRAMUTEQ\CP_4G_700_bruto_x.txt
pathout	C:\Users\antonioalex\Desktop\IRAMUTEQ\CP_4G_700_bruto_x_corpus_1
date	Tue Dec 3 20:44:43 2024
time	0h 0m 8s
Paramètres	
ucemethod	1
ucesize	40
keep_caract	^a-zA-Z0-9àÁâÃäÅåÄäÉèÊéEíïïïïïóÔõÖöØøÙúÛüÜüÇç&œCE'ñÑ.,;!?'_-
expressions	1
Statistiques	
Nombre de textes	1
Nombre de segments de texte	6208
occurrences	219328
Nombre de formes	7704
Nombre d'hapax	2325 - 30.18 % des formes - 1.06 % des occurrences

Fonte: IRAMUTEQ

Por fim, ao processar o conteúdo de duzentos e quarenta e quatro contribuições da Consulta Pública nº 09 da ANATEL do ano 2020, relativa à implantação da tecnologia 5G, o *Iramuteq* encontrou 262364 ocorrências de palavras que estão devidamente agrupadas em 12140 categorias, com 3180 palavras que aparecem uma única vez no material analisado, conforme pode ser abaixo verificado:

## Imagem 8 – Processamento de dados relativo à consulta pública 5G, do ano 2020

Description du corpus	
Nom	Teste bruto 5G_x_corpus_1
Langue	portuguese
Encodage	utf-8
originalpath	C:\Users\antonioalex\Desktop\IRAMUTEQ\Teste bruto 5G_x.txt
pathout	C:\Users\antonioalex\Desktop\IRAMUTEQ\Teste bruto 5G_x_corpus_1
date	Tue Dec 3 20:21:49 2024
time	0h 0m 12s
Paramètres	
ucemethod	1
ucesize	40
keep_caract	^a-zA-Z0-9aÀaAaÄaAaEeÉeÊeËeÏiñíóÔoÕoÖoØuüUúÚçÇœCE'ñÑ.,;!?'_-
expressions	1
Statistiques	
Nombre de textes	1
Nombre de segments de texte	7438
occurrences	262364
Nombre de formes	12140
Nombre d'hapax	3180 - 26.19 % des formes - 1.21 % des occurrences

Fonte: IRAMUTEQ

Além da classificação das palavras segundo suas formas e ocorrências, o *Iramuteq* também possibilita a análise estatísticas do *corpus* analisado. Assim, o *Iramuteq* possibilita a análise lexical por meio de diferentes funcionalidades, sendo que umas delas explorada na pesquisa é a formação de nuvem de palavras, com a apresentação dos itens de maior repetição no conteúdo analisado em maior tamanho, com qualidade meramente ilustrativa, sem conexões de relação entre as palavras. A partir da opção de formação de nuvem de palavras disponível no *software Iramuteq*, foram geradas nuvens a partir do *corpus* do objeto de estudo da pesquisa relativa ao conteúdo das contribuições de cada consulta pública estudada:

Imagem 9 – Nuvem de palavras relativa à consulta pública 2G, do ano 2000



Fonte: IRAMUTEQ

Analisando a figura acima, percebe-se uma predominância de palavras relacionadas principalmente com o aspecto formal do edital de licitação, com destaque para palavras como “serviço”, “item”, “preço”, “prazo”, “autorização”, dentre outras. Percebe-se em comparação com os outros certames analisados um procedimento mais simples no qual a agência tinha como intenção principal alocar as radiofrequências licitadas para ampliar a cobertura de telefonia móvel do país, sem o envolvimento de disputas entre diferentes grupos econômicos em face de desocupação de faixas de frequência.



móvel para municípios com até 30 mil habitantes, que contribuiu diretamente para universalização da telefonia móvel pelo país, conforme será oportunamente apresentado pela pesquisa.

Imagem 11 – Nuvem de palavras relativa à consulta pública 4G, do ano 2014



Fonte: IRAMUTEQ

A nuvem de palavra acima evidencia a complexidade que a ocupação do espectro de radiofrequência se tornou, ilustrada com a presença em destaque de palavras como

“radiodifusão”, “digital”, “televisão” e “transmissão”. Nas licitações anteriores, o certame tinha como objetivo promover a ocupação de faixas de frequência que estariam livres e já estavam destinadas para o uso por parte da telefonia móvel. Aqui, inicialmente as faixas de frequência que seriam destinadas para a tecnologia 4G eram utilizadas pelas emissoras de radiodifusão, sendo que o certame ficou marcado por uma disputa política envolvendo as emissoras de radiodifusão que não gostariam de perder as faixas de frequência em questão e as operadoras de telefonia móvel que demonstraram grande interesse em recebê-las.



faixas de radiofrequência que seriam futuramente utilizadas pelas operadoras de telefonia móvel.

Dentre ferramentas de análise de conteúdo disponíveis no *software Iramuteq*, há possibilidade geração de um modelo de imagem que relaciona a repetição e posição das palavras no texto, conhecida como Análise de Similitude. Para Sousa (2021), essa análise confecciona representações gráficas em forma de grafos, com as palavras de maior evidência sendo colocadas em posição de vértices no grafo e as arestas conectadas representando as relações com outras palavras. O autor ressalta que a Análise de Similitude evidencia a estruturação do conteúdo, pois identifica a conexão entre as diferentes formas linguísticas de um texto. Aqui, para a opção de Análise por Similitude no *Iramuteq*, repete-se o mesmo procedimento de classificação da lista de palavras do conteúdo estudado conforme sua classe gramatical: substantivos, verbos, adjetivos, advérbios, pronomes, preposições etc. O *software* também permite identificar as classes de palavras que a análise algorítmica deve destacar, sendo que a pesquisa optou por deixar em primeiro plano no processo algorítmico os substantivos, verbos e adjetivos, com a intenção de facilitar a identificação das palavras mais frequentes e destacar possíveis temáticas mais discutidas dentro de cada consulta pública analisada. Os resultados obtidos por meio da Análise de Similitude com o *Iramuteq* foram os seguintes:









Analisando os quatro gráficos acima apresentados em relação aos resultados de Análise de Similitude por meio do *software Iramuteq*, é possível verificar a repetição dos nós “serviço”, “espectro” ou “faixa” e “Anatel”. Em que pese diferentes tipos de avaliações que podem ser realizadas a partir dos dados apresentados, a pesquisa inicialmente aponta que, além do predomínio de discussões essencialmente técnicas nos espaços em questão, um olhar inicial sobre os nós em apontados pode sugerir que a cada novo leilão de radiofrequência, o processo de organização do espectro de radiofrequência conduzido pela ANATEL vem se tornando cada vez mais complexo com uma acentuação de disputas em relação a diferentes grupos. Esse fato pode ter relação com o caráter escasso do bem público espectro de radiofrequência, que vem tendo um aumento progressivo de utilização ao longo das últimas décadas principalmente pelos operadores de serviço de telefonia móvel.

Neste sentido, a partir dos dois resultados iniciais de Análise de Similitude em relação às tecnologias 2G e 3G, por meio da presença de palavras como “item”, “município”, “edital” e “proposta”, pode ser inferida uma preocupação maior dos participantes em relação às regras de organização do edital de licitação para ocupação das respectivas faixas de frequência. Em seguida, a partir dos resultados relacionados com as tecnologias 4G e 5G, pela presença de palavras como “desocupação”, “interferência”, “destinação”, “estudo”, “teste”, “compatibilidade”, “condição”, “televisão”, “retransmissão” acompanhadas de uma maior envergadura dos nós “serviço”, “espectro” ou “faixa”, pode ser inferido que houve um acirramento do processo de disputa pela ocupação de faixas do espectro de radiofrequência, inclusive com a presença de atores ligados a serviços além da telefonia móvel, como a radiodifusão, operadores de serviços de satélite e fabricantes de veículos.

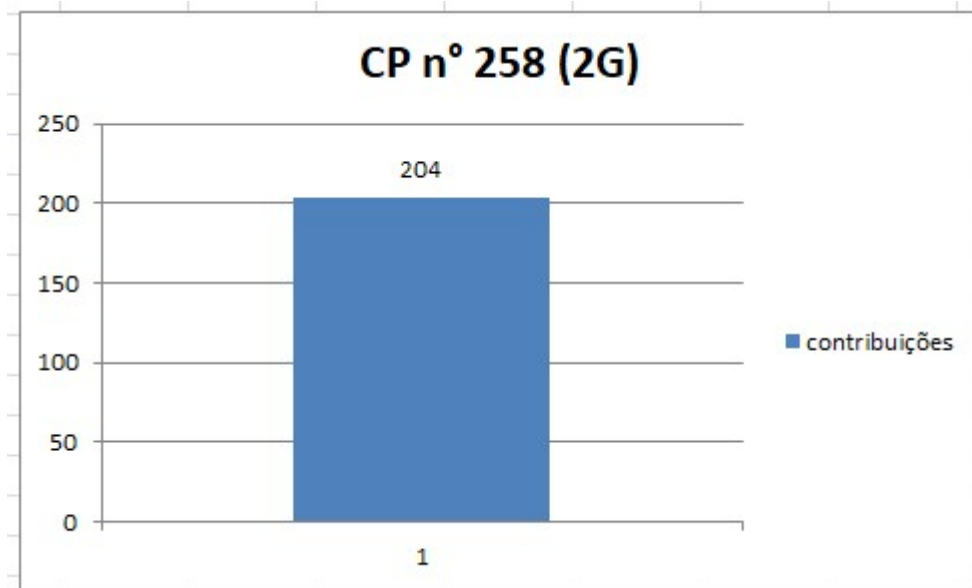
## **2.2. Análise de Conteúdo por agrupamento de Grupos de Interesses**

Conforme os ensinamentos da professora Bardin (2016), a Análise de Conteúdo Temática expressa um processo de codificação do material escrito, com regras rigorosas para transformar o conteúdo bruto do texto analisado em índices, os quais devem permitir uma representação coerente de conteúdo para diferentes explorações. Ainda, a professora Bardin (2016) complementa que a técnica de análise de conteúdo temática é uma ferramenta que pode auxiliar na compreensão de conteúdos emitidos em processos de comunicação, sendo por meio de falas ou textos, formada por procedimentos sistêmicos que permitem a obtenção de indicadores quantitativos ou não, podendo possibilitar determinadas inferências a partir dos resultados obtidos e pode ser utilizada em diferentes formas de comunicação, independente do suporte utilizado.

### **2.2.1. Grupos de Interesses dentro da Consulta Pública 2G**

Após a apresentação da técnica de investigação baseada na Análise de Conteúdo Temática, tem início a aplicação da mesma para a formação do *corpus* da pesquisa a partir da análise do significado das duzentos e quatro contribuições da Consulta Pública nº 258 da ANATEL do ano 2000, relativa à implantação da tecnologia 2G. Inicialmente, quanto à aceitação ou não das contribuições pelo órgão regulador sobre as contribuições da consulta pública em questão, é possível construir o seguinte gráfico:

**Imagem 17 – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 2G, do ano 2000**

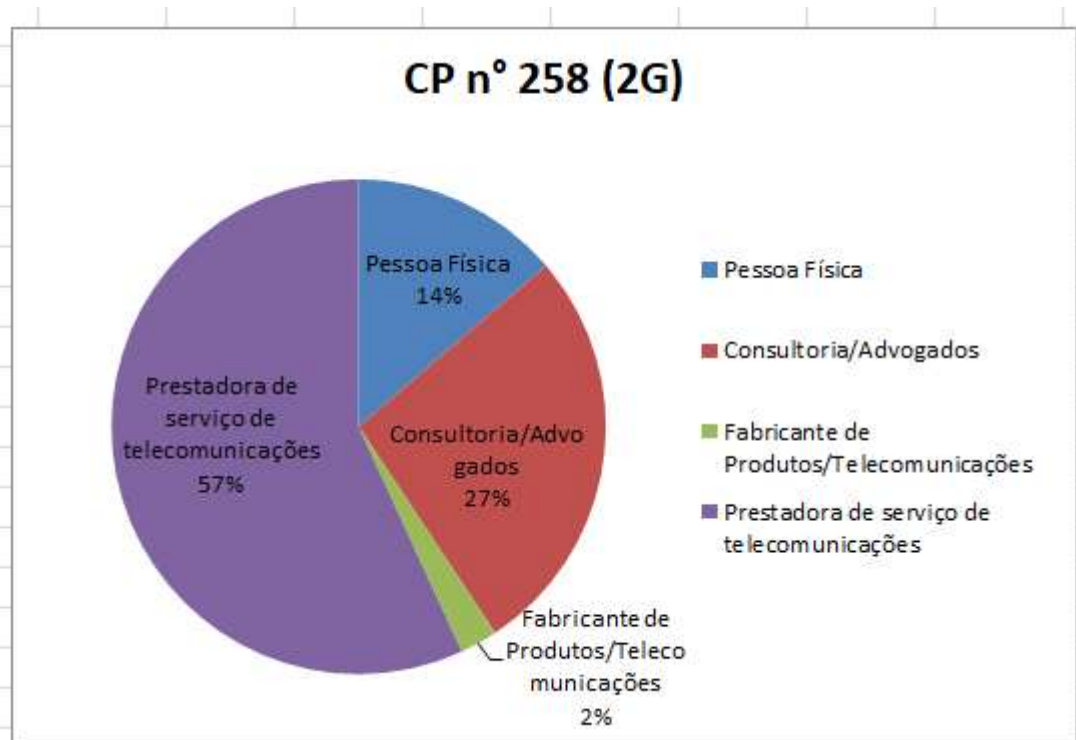


Fonte: Elaboração própria

A partir da avaliação do gráfico em questão, bem como, dos demais materiais associados e retirados do site da ANATEL, é possível verificar que, à época, a ANATEL não disponibilizava em seu sistema se a contribuição inserida pelo participante era ou não aceita na análise realizada pelo referido ente. Conforme a apresentação dos resultados das demais consultas públicas, será possível verificar que a agência reguladora em questão aprimorou seu sistema e passou a disponibilizar se cada contribuição inserida na consulta pública foi ou não aceita pela autarquia.

Dando continuidade à avaliação dos dados relativos à consulta pública em questão, contando ainda com os ensinamentos da técnica de Análise de Conteúdo Temática, com o objetivo de simular o cenário de participação social da consulta pública em questão, a pesquisa agregou os participantes da seguinte forma:

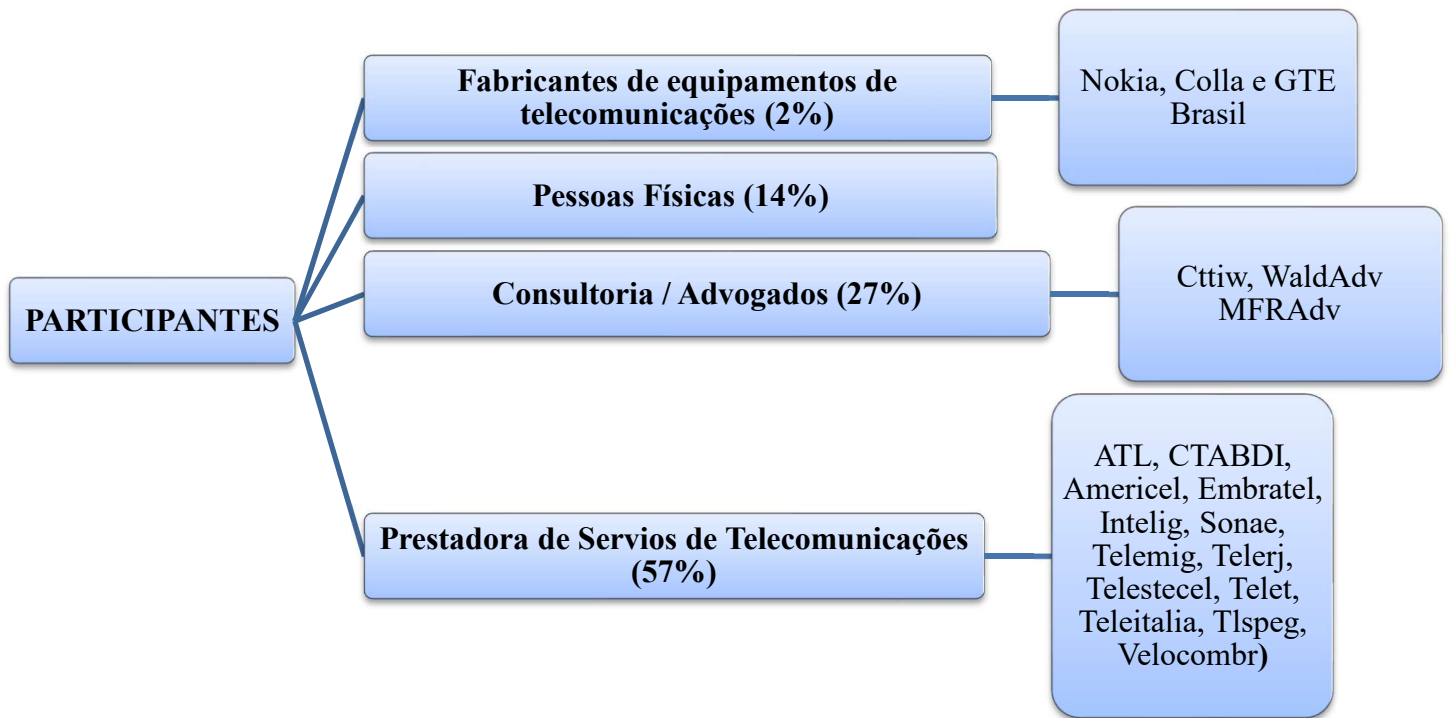
**Imagem 18 – Grupos de interesses na consulta pública 2G, do ano 2000**



Fonte: Elaboração própria

Ainda, tomando por base as contribuições da consulta pública relativa à tecnologia 2G estudada, para melhorar a compreensão do processo de participação social, a pesquisa escolheu ainda em agrupar os participantes da seguinte forma:

**Imagem 19 – Grupos de interesses na consulta pública 2G, do ano 2000**



Fonte: Elaboração própria

Sobre os interesses de cada grupo participante, inicialmente quantos aos fabricantes de produtos de telecomunicações, de uma forma geral, defenderam a necessidade de destinação de faixas de frequência adicionais para a telefonia móvel diante da demanda cada vez maior do referido serviço por parte da sociedade. Ainda, defenderam alteração dos critérios de definição dos participantes na segunda rodada do leilão, apontando que houvesse uma diminuição do critério de 90% para 20% sobre a maior oferta recebida por região, em uma tentativa de diminuir a competição do certame nas fases seguintes.

Quanto à participação das pessoas físicas, embora tenha sido registrado um percentual até significativo, a partir da leitura das contribuições pode ser inferido de certa forma que os participantes tinham alguma ligação com a atividade empresarial do setor de telefonia móvel. Dentre as contribuições, esses participantes requereram que fossem esclarecidos os valores dos blocos de radiofrequência a serem licitados, que fossem elucidados os valores de limpeza de certas faixas de radiofrequência licitadas, que houvesse melhoras na redação de cláusulas que pudessem impedir a participação de consórcios empresariais, pois havia uma cláusula que exigia um prazo mínimo de dois anos de constituição da pessoa jurídica, que o edital não restringisse procedimentos de contratação de bens e serviços para as empresas vencedoras do certame e que fosse aumentado o prazo inicial para começo das operações após o leilão.

No tocante à participação de consultorias ou escritórios jurídicos no processo de apoio especializado aos participantes, considerando principalmente que seus serviços foram contratados em face do conhecimento técnico e específico exigido para participação da consulta pública em questão por grupos empresariais interessados, embora a contribuição tenha sido registrada em nome da consultoria ou do escritório de advocacia. Dentre as contribuições, ocorreram manifestações no sentido de melhorar os quesitos formais do edital de licitação, como o aperfeiçoamento de certas redações, esclarecimento sobre a necessidade de participação mínima de pelo menos duas empresas na segunda rodada do leilão, exclusão de restrições de prestadoras em regime privado de telecomunicações do edital para a compra de apenas equipamentos nacionais, aumento de faixas de frequência para a telefonia móvel e aperfeiçoamento de disposições sobre a responsabilidade dos custos para a desocupação de faixas de frequência que seriam futuramente utilizadas pelas operadoras de telefonia móvel. Ainda, aqui, cabe destacar contribuições do grupo econômico Vodafone, uma das maiores empresas de telefonia da Inglaterra e do mundo, sendo que, diante de sua participação, pode ser inferido que avaliava entrar no mercado brasileiro de telefonia móvel, entretanto, pelo resultado do leilão em questão, a entrada da empresa Vodafone não se concretizou.

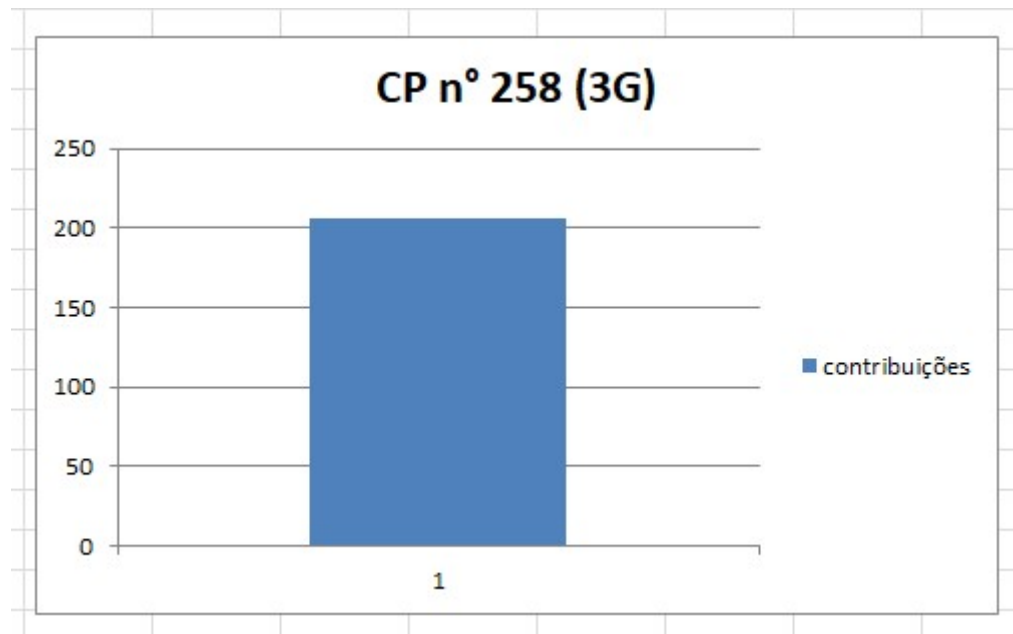
Por fim, em relação à participação das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, cabe registrar a presença das principais empresas de telefonia móvel do país à época, entretanto, algumas ainda usaram a antiga nomenclatura oriunda do sistema público estatal Telebras, anterior à sua privatização. Assim, a empresa Vivo S. A., no ato representada pela Telerj, Telesp, Telebahia, Telesergipe, bem como, a empresa Claro S. A., por meio da empresa Telet S. A. e da Embratel S. A. solicitaram a exclusão

do edital de cláusulas que pudessem restringir a contratação de serviços e aquisição de equipamentos por parte das vencedoras do leilão, argumentando que, diante do mercado competitivo, as empresas deveriam ser livres para contratar com quem quisessem. A TIM S. A. solicitou que o edital estabelecesse a data de início das operações das faixas de frequência arrematadas no leilão em questão.

### **2.2.2. Grupos de Interesses dentro da Consulta Pública 3G**

Ainda por meio técnica de investigação baseada na Análise de Conteúdo Temática, tem continuidade a aplicação da mesma para a formação do *corpus* da pesquisa a partir da análise do significado das duzentos e seis contribuições da Consulta Pública nº 802 da Anatel do ano 2007, relativa à implantação da tecnologia 3G. Inicialmente, quanto à aceitação ou não das contribuições pelo órgão regulador sobre as contribuições da consulta pública em questão, é possível construir o seguinte gráfico:

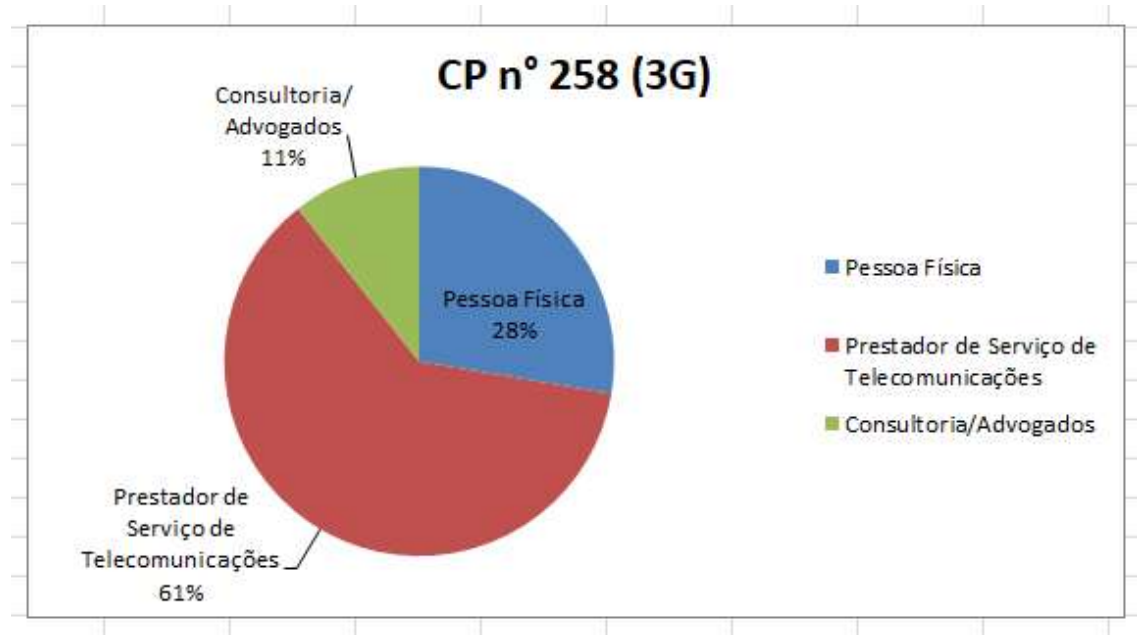
**Imagem 20 – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 3G, do ano 2007**



Fonte: Elaboração própria

A partir do gráfico acima, é possível verificar que mais uma vez, à época, a ANATEL não disponibilizava em seu sistema se a contribuição inserida pelo participante era ou não aceita na análise realizada pelo referido ente. Prosseguindo à avaliação dos dados relativos à consulta pública em questão, contando ainda com os ensinamentos da técnica de Análise de Conteúdo Temática, com o objetivo de simular o cenário de participação social da consulta pública em questão, a pesquisa agregou os participantes da seguinte forma:

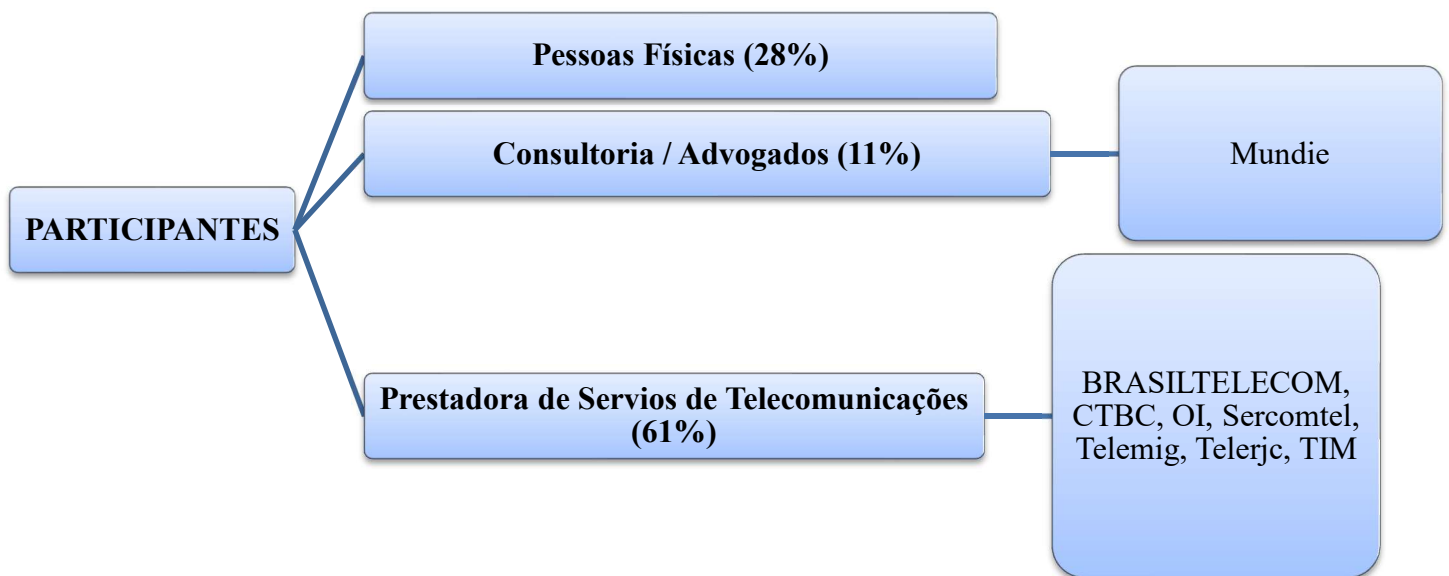
**Imagem 21 – Grupos de interesses na consulta pública 3G, do ano 2007**



Fonte: Elaboração própria

Adicionalmente, tomando por base as contribuições da consulta pública relativa à tecnologia 3G estudada, para melhorar a compreensão do processo de participação social, a pesquisa escolheu ainda em agrupar os participantes da seguinte forma:

**Imagem 22 – Grupos de interesses na consulta pública 3G, do ano 2007**



Fonte: Elaboração própria

No tocante aos interesses de cada grupo participante, inicialmente quanto às pessoas físicas, mais uma vez verifica-se que pelo conteúdo da contribuição de certa forma tinha algum vínculo com os grupos empresariais interessados no leilão em questão. Aqui, solicitaram melhora nas regras sobre os custos para a desocupação das faixas de

frequência que seriam leiloadas, dispensa de entrega de certos documentos por parte das interessadas de participar do leilão, elogiaram a iniciativa da agência no sentido de utilizar o leilão em questão para levar telefonia móvel a municípios com até 30 mil habitantes, bem como, pediram a exclusão de regras que obrigassem as operadoras à celebração de acordos no sentido de que uma operadora de telefonia móvel deveria emprestar sua rede para usuários de outra operadora, quando esta segunda operadora não tiver rede na localidade em questão.

Mais uma vez sobre a participação de escritórios de advocacia e consultorias especializadas, verifica-se que sua participação ocorreu na forma de serviços contratados por empresas interessadas em participar do leilão do 3G. Em suas contribuições solicitaram que fosse dispensada a obrigatoriedade de determinados documentos, também pediram a exclusão do item que estabelecia obrigação de compartilhamento de redes de telefonia móvel para municípios de até 30 mil habitantes e, por fim, definição de prazos e procedimentos de liberação das frequências a serem leiloadas.

Por fim, sobre a participação das prestadoras de serviços de telefonia móvel, em comparação com a consulta pública estudada anteriormente, houve presença das seguintes empresas interessadas: CTBC, TIM S. A., Brasiltelecom, OI e Vivo S. A. A CTBC se manifestou no sentido de que a documentação relacionada com o leilão, principalmente sobre os estudos de custos e lucros associados à utilização das radiofrequências a serem leiloadas, deveriam ter uma melhor publicidade. Para a TIM S. A., seria necessário aumentar o limite máximo de quantidade de radiofrequência que cada empresa pode possuir individualmente, além de requerer que fosse excluída do edital a obrigação de uma empresa deveria atender clientes de outra operadora em municípios com até 30 mil habitantes. Inicialmente, a Brasiltelecom considerou louvável a iniciativa de a ANATEL de construir o formato de leilão que permitisse a entrada de novas empresas de telefonia móvel, também requereu que fosse excluída previsão de atendimento de redes de telefonia móvel para municípios com população de até 5 mil habitantes, pois possuíam uma pequena parcela da população brasileira e, por fim, requereu que fossem ampliadas regras para aumentar o compartilhamento de infraestrutura entre as operadoras de telefonia móvel.

A OI criticou a falta de publicidade de informações estratégicas para sua participação no leilão, como a lista dos municípios que deveriam ser atendidos por compromissos de abrangência para instalação de novas coberturas de telefonia móvel, também solicitou que fossem excluídas as regras de atendimento de clientes de outra

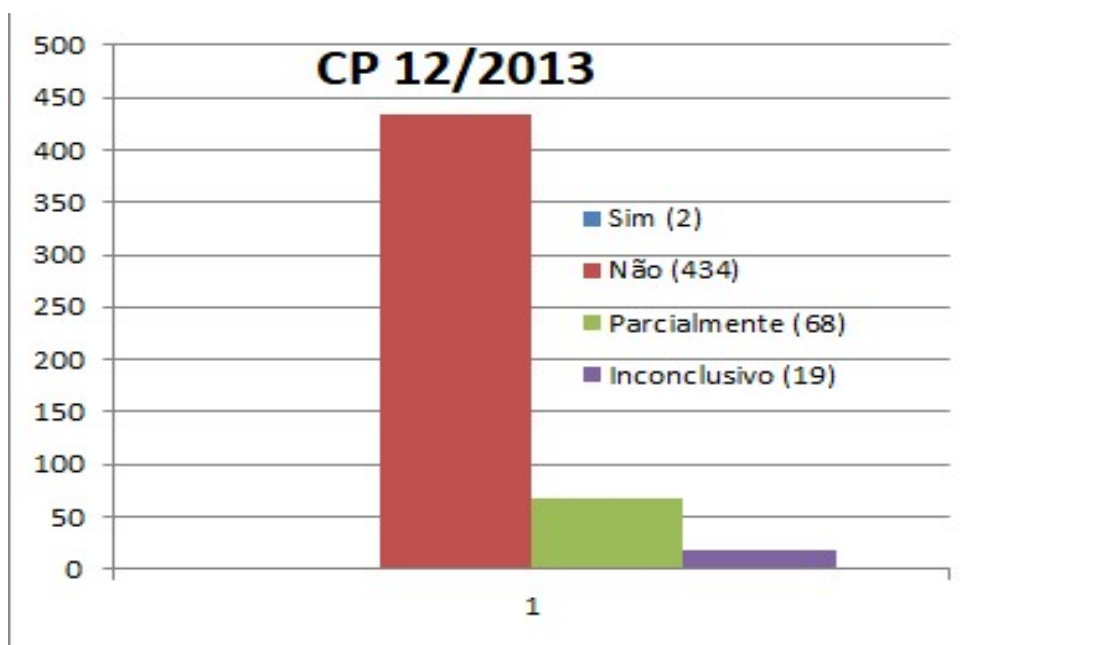
operadora em municípios em que essa outra operadora não possuísse cobertura de telefonia móvel e salientou que a nova obrigação de compartilhamento de infraestrutura entre as operadoras de telefonia móvel poderia também fazer com que houvesse o indevido compartilhamento de informações estratégicas de cada empresa. Por fim, a OI considerou que a obrigação de avançar com a cobertura de telefonia móvel para municípios com até 30 mil habitantes deveria ser revisada, pois à época, no ano de 2007, o Brasil possuía 2234 municípios sem telefonia móvel com população inferior a 30 mil habitantes, sendo que tais municípios concentravam apenas 9,3% da população brasileira e ainda com uma parcela significativa de sua população em áreas rurais. Assim, não faria sentido levar cobertura de telefonia móvel para um pequeno público em função dos enormes custos econômicos.

A empresa Vivo S. A. participou por intermédio de empresas que ainda mantinham a antiga nomenclatura do sistema Telebrás, como a Telerj e a Telemig. Aqui, as empresas solicitaram em suas contribuições que as tarifas de interconexão entre as redes de telefonia móvel e telefonia fixa fossem revistas, solicitou que a ANATEL avaliasse o critério de definição do município como coberto pela telefonia móvel quando o sinal estivesse em 80% de sua área urbana somente do distrito sede e a exclusão do seguro garantia previsto no edital do certame na hipótese de a empresa não cumprir com as obrigações de instalação de telefonia móvel em novos municípios. Por fim, a Vivo S. A. trouxe a contribuição de que, à época, no ano de 2007, já havia telefonia móvel em 3280 municípios brasileiros distribuídos por todos os estados com 108,5 milhões de usuários e uma densidade de 57,36 terminais por habitante. Ainda, o edital de licitação para implantação da tecnologia 3G trouxe a obrigação de que as empresas vencedoras deveriam levar telefonia móvel para municípios com até 30 mil habitantes, assim diante dos elevados custos para modernização da rede de telefonia móvel já utilizada e para implantação de infraestrutura nos municípios com população inferior a 30 mil habitantes, já que a opção política seria de universalização do acesso aos serviços de telecomunicações por meio da telefonia móvel, seria mais do que justo que se utilizassem recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

### 2.2.3. Grupos de Interesses dentro da Consulta Pública 4G

Em relação à consulta pública do 4G, mais uma vez utilizando a técnica de Análise de Conteúdo Temática partiu-se para a análise das 526 contribuições da Consulta Pública nº 12/2013, cujo resultado sobre a aceitação ou não das contribuições foi o seguinte:

**Imagem 23 – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 4G, do ano 2013**

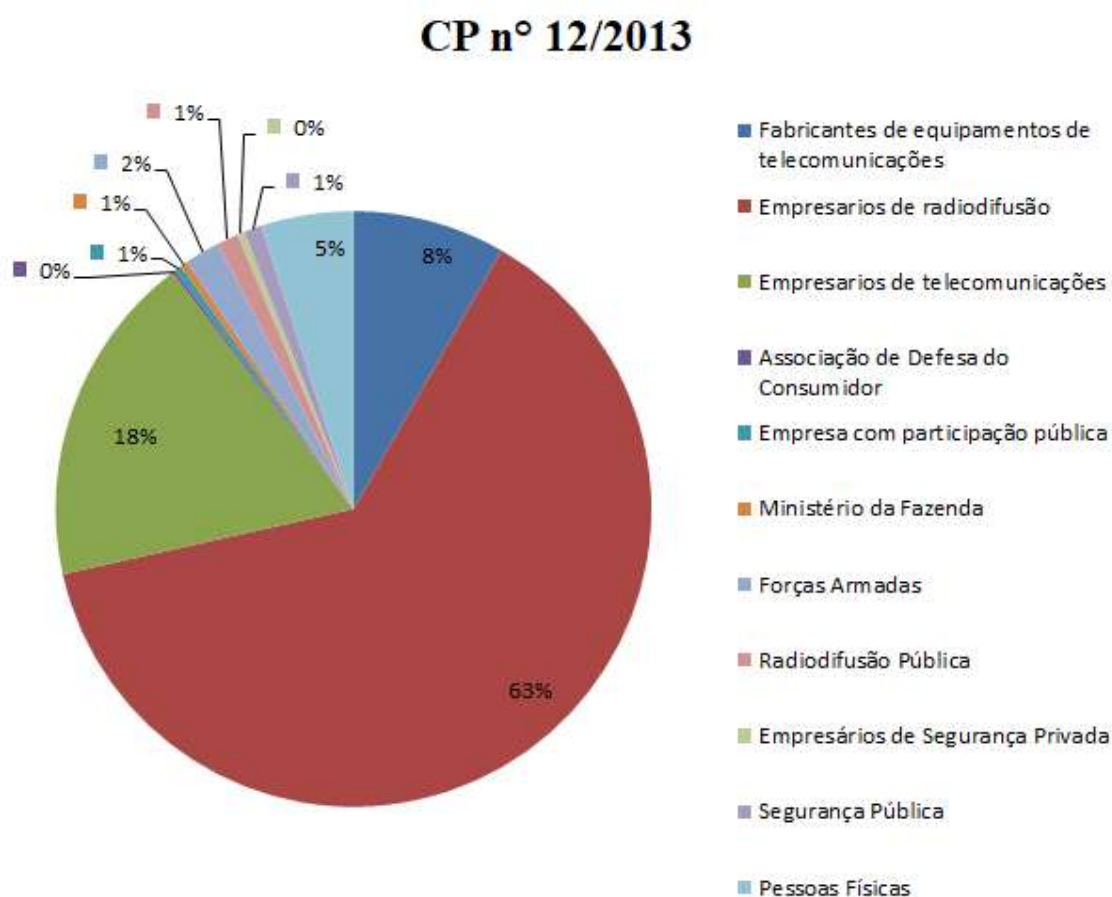


Fonte: Elaboração própria

Em face do gráfico acima, percebe-se mudanças em relação às consultas públicas anteriores, em que a agência passou a divulgar se houve ou não a aceitação da contribuição, inclusive se parcialmente. Pelos resultados apresentados, 2 contribuições foram integralmente aceitas pela ANATEL, 68 foram aceitas parcialmente, 434 foram negadas e 19 inconclusivas. Em comparação com as consultas públicas estudadas anteriormente, verifica-se nesta um maior número de contribuições, que pode ser inferido pela maior complexidade deste processo diante da desocupação da faixa de frequência de 700 MHz (compreendida no seguinte espaço do espectro: 698 MHz a 806 MHz), constituída por 108 MHz, ocupada por emissoras de televisão aberta, que seria utilizada

pelas operadoras de telefonia móvel após a desocupação e com a realocação das emissoras de radiodifusão em outra faixa de frequência. Até então, havia sido o processo administrativo de destinação do espectro de radiofrequência mais complexo da história da ANATEL, lidando com importantes atores políticos e econômicos com interesses antagônicos em relação ao futuro da faixa de frequência de 700 MHz. Com o objetivo de compreender o ambiente de participação social, a partir dos interesses sobre o espectro de radiofrequência da faixa de 700 MHz, esta pesquisa agrupou os participantes da seguinte forma:

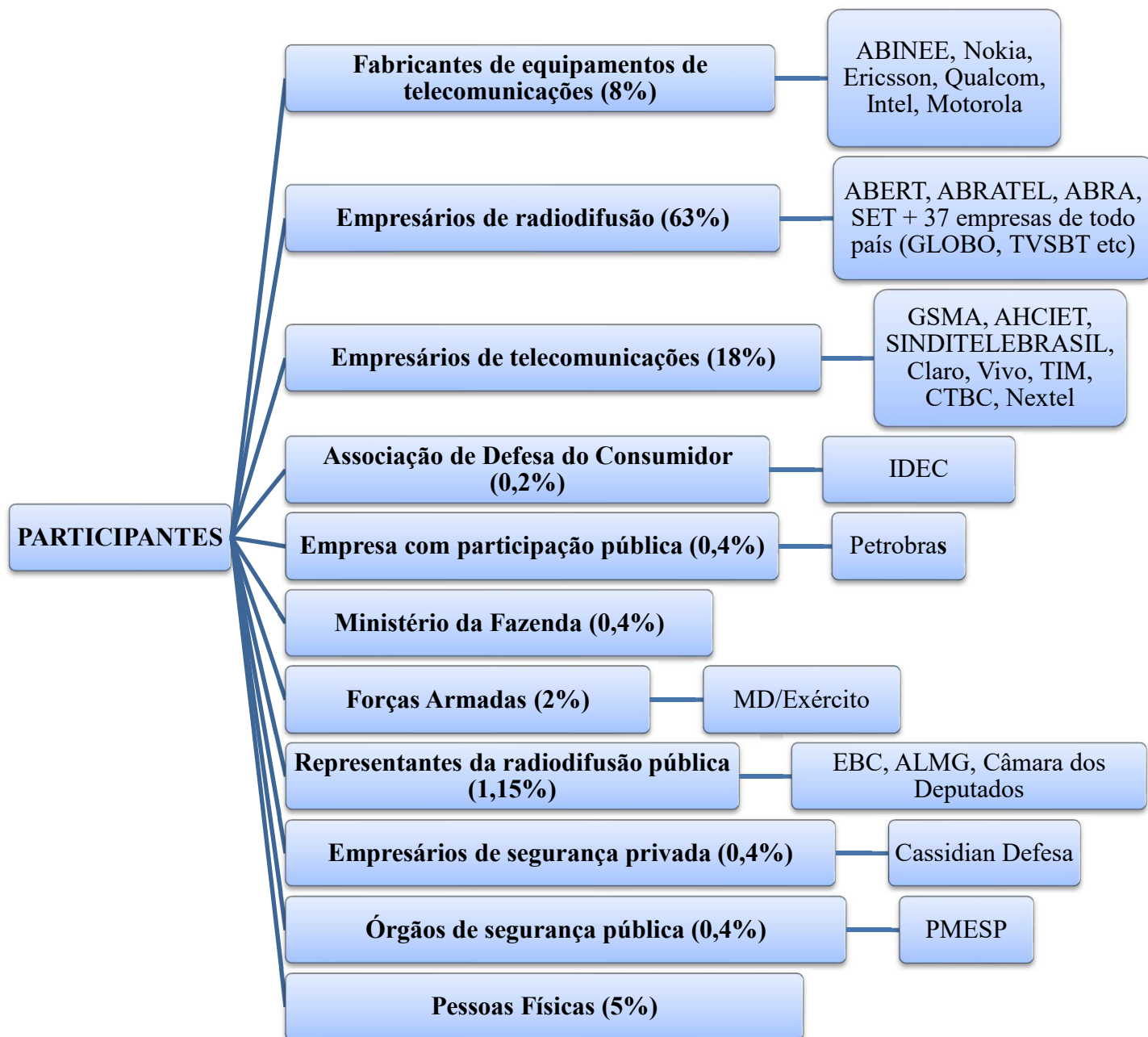
**Imagem 24 – Grupos de interesses na consulta pública 4G, do ano 2013**



Fonte: Elaboração própria

Ainda, para compreender os entes presentes em cada grupo de interesse, a pesquisa optou por agrupar os participantes, conforme seus interesses frente ao processo de disputa do espectro de radiofrequência, da seguinte forma:

Imagem 25 – Grupos de interesses na consulta pública 4G, do ano 2013



Fonte: Elaboração própria

Sobre a participação de entes ligados à radiodifusão, embora estivessem defendendo a máxima quantidade de espectro de radiofrequência para sua utilização, diante de determinados interesses, há necessidade de contextualizar a participação dos

representantes da radiodifusão principalmente frente ao contexto de transição da televisão digital no Brasil.

Conforme as considerações de Cirne (2019), com o avanço da telefonia móvel, as empresas de radiodifusão passaram a estar de certa forma em desvantagem perante o aparelho de telefonia móvel que passou a disponibilizar novos recursos, inclusive conteúdos multimídia. Dentro deste contexto, as empresas de radiodifusão queriam apresentar novidades e apressaram o debate de transição da televisão digital, com Cirne (2019) ponderando que, diferente do que ocorreu na Europa, no Brasil não houve um projeto político-ideológico para conciliar interesses de fabricantes de equipamentos, responsáveis por infraestrutura, serviços de telecomunicações, operadores de televisão por assinatura, radiodifusores, produtores de conteúdo e consumidores. Aqui, a pressão pela transição da televisão digital foi dominada basicamente pelas poderosas redes de televisão aberta do país, com a intenção de que televisão digital pudesse representar uma sobrevida à televisão aberta e livre no país frente ao avanço da telefonia móvel, sem que as condições do predominante modelo de negócios da radiodifusão sofressem profundas modificações. Em face dos interesses dos representantes da radiodifusão na consulta pública em questão, é interessante conhecer separadamente os interesses de representantes da radiodifusão pública e da radiodifusão privada.

Para os entes ligados à radiodifusão pública, mais precisamente de representantes das emissoras Empresa Brasil de Comunicação (EBC), da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e da Câmara dos Deputados, com a atribuição da faixa de 700 MHz para prestadoras de telefonia móvel, as emissoras de televisão pública seriam as maiores prejudicadas porque a maior parte destas emissoras faziam uso de canais dispostos dentro desta faixa de frequência. Acrescentaram ainda que existia um planejamento de expansão de novos canais de radiodifusão, inclusive para a transição digital, principalmente de universidades e faculdades, dentro da faixa de 700 MHz, sendo que com a mudança de atribuição não haveria garantias por parte do Poder Público da existência de canais necessários para atender esta demanda da radiodifusão pública.

Já a representação da radiodifusão privada contou com a presença dos principais grupos de comunicação do país, como Globo, SBT, Record, RBS, das principais entidades representativas ABRATEL, ABRA e ABERT, bem como, com diversas emissoras de rádio e televisão de todo o país. De uma forma geral, os argumentos apresentados por esses representantes eram no sentido de tentar evitar a perda faixa de frequência de 700 MHz para os serviços de telefonia móvel, sugerindo que a referida

perda poderia inviabilizar os serviços de radiodifusão frente à necessidade de faixas de frequência adicionais com a chegada de tecnologias como 4K e 8K, que possibilitariam a transmissão de imagens em alta definição. De forma complementar, questionaram os fóruns internacionais de deliberação da União Internacional de Telecomunicações (UIT) sobre a crescente padronização do uso de faixas de frequência para a telefonia móvel, sugerindo que as essas decisões podem estar sendo influenciadas por interesses do setor empresarial de telefonia móvel, incluindo a indústria de fabricante de equipamentos, que possuem uma maior representação dentro dos espaços de deliberação da UIT.

Os representantes da radiodifusão privada apontaram ainda a falta de critério dos estudos coordenados pela UIT para avaliar a necessidade de espectro de radiofrequência adicional para atender as demandas de tráfego de dados móveis e não estar enfrentando a realidade de cada país. No tocante ao Brasil, para estes representantes da radiodifusão privada, os estudos da UIT vem negligenciando a presença das redes *wi-fi* no tráfego de dados do país, sendo que o Poder Público deveria estar cobrando a construção de redes de transmissão de dados de alta capacidade e não retirando espectro de radiofrequência dos serviços de radiodifusão para resolver problemas regulatórios do país. Acrescentaram ainda que a radiodifusão está presente em cerca de 93% dos domicílios do país, inclusive em áreas remotas como a Amazônia, representado assim a principal fonte de informação do brasileiro, sendo que a perda da faixa de frequência de 700 MHz para a telefonia móvel significaria um prejuízo à democratização da comunicação por permitir uma concentração crescente de faixa de espectro de radiofrequência pelas operadoras de telefonia móvel.

Por fim, os representantes da radiodifusão privada se manifestaram no sentido de que não havendo como reverter a decisão de destinação da faixa de 700 MHz à telefonia móvel, que o processo seja realizado com os menores prejuízos possíveis aos serviços de radiodifusão, principalmente com a garantia de reserva de canais para digitalização de todas as emissoras abertas do país, com o ressarcimentos de gastos de remanejamento da televisão digital de empresários e consumidores e a previsão de medidas para evitar interferências prejudiciais em face da mudança de faixas frequência de operação pelas emissoras de radiodifusão.

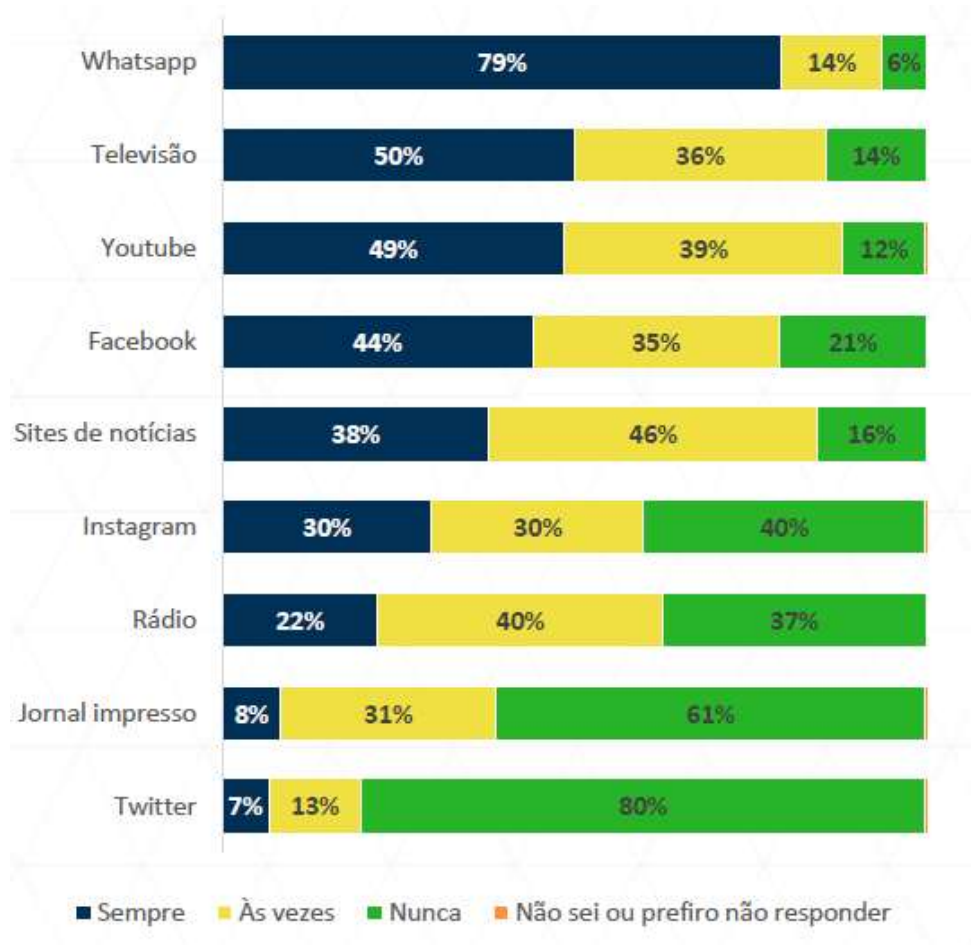
Apesar da significativa penetração da radiodifusão no Brasil, com a televisão aberta chegando a 96%<sup>20</sup> dos domicílios do país, a presença da internet, por diferentes meios, como uma fonte de informação do Brasil é cada vez maior, principalmente diante

---

<sup>20</sup> Estatísticas de Domicílios Brasileiros – IBGE/PNAD. **Teleco**, 16 de set. 2022. Disponível em: < <https://www.teleco.com.br/pnad.asp>. Acesso: em 13 de jul. 2025.

de públicos com faixas etárias mais novas. Sobre o assunto, em 2019, o Senado Federal realizou pesquisa com 2.400 entrevistados para compreender a influência de diferentes plataformas disponíveis atualmente:

**Imagem 26** - Principal fonte de informações do brasileiro

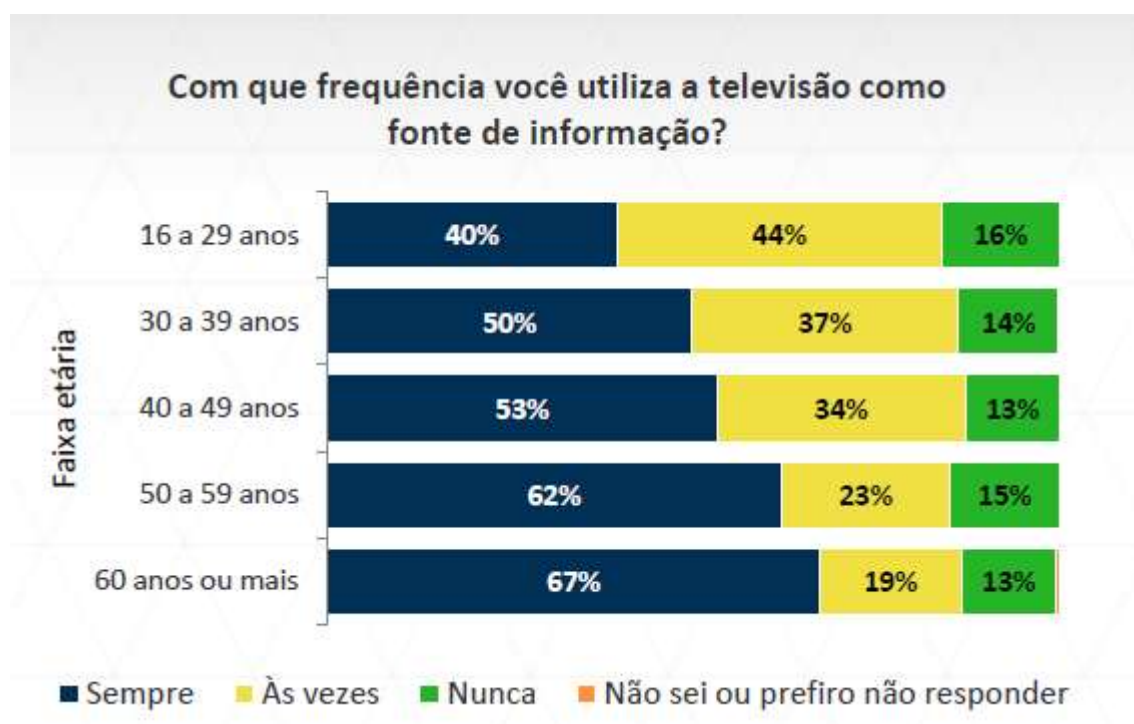


Fonte: Pesquisa do Senado Federal<sup>21</sup>

<sup>21</sup> BRASIL. Senado Federal. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**. Pesquisa Data Senado. Brasília, 2019, p. 3.

A partir do questionamento sobre meio de comunicação utilizado como fonte de informação, 79% apontaram que utilizam o Whatsapp sempre e 14% às vezes. Quanto à televisão, 50% dos responderam que a utilizam sempre como fonte de informação, enquanto, 36% disseram que às vezes. Já em relação à internet, considerando a comunicação por meio de plataformas como Youtube, Facebook e Instagram, os entrevistados apontaram que utilizam com a frequência respectiva de 49%, 44% e 30%. O estudo também apresentou a utilização dos meios de informação disponíveis conforme a faixa etária de idade dos entrevistados:

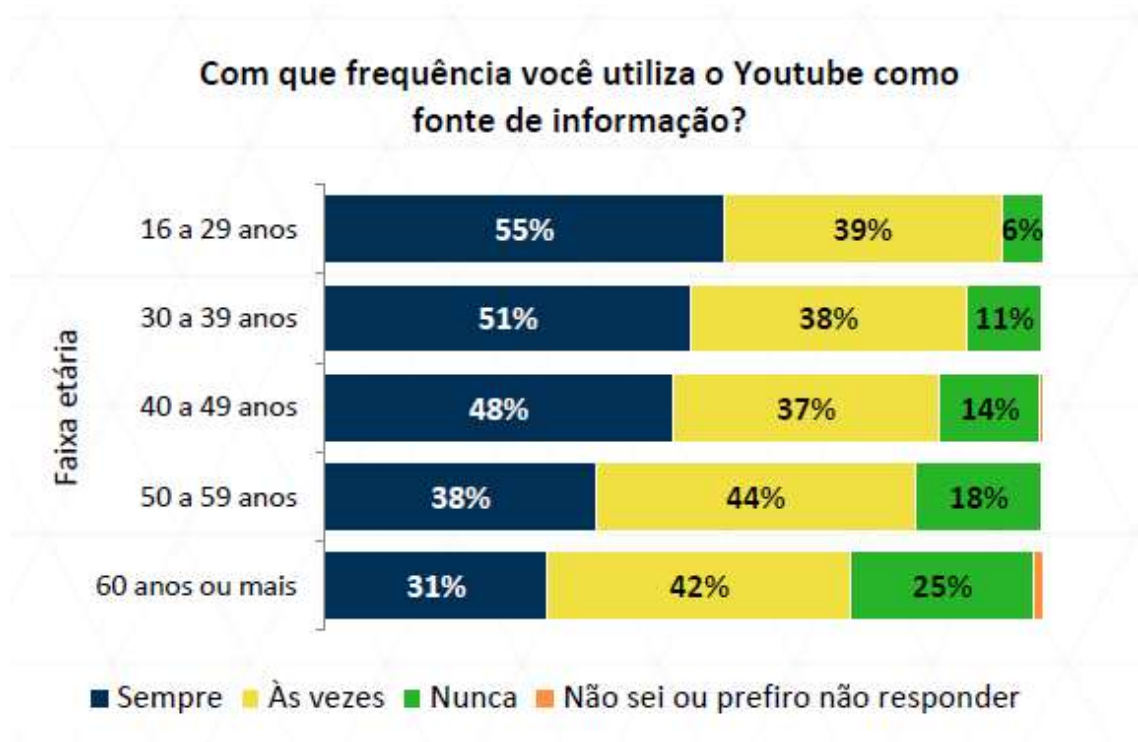
**Imagem 27** - Frequência de utilização da televisão como fonte de informação conforme faixa etária dos entrevistados



Fonte: Pesquisa do Senado Federal<sup>22</sup>

<sup>22</sup> BRASIL. Senado Federal. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**. Pesquisa Data Senado. Brasília, 2019, p. 3.

**Imagem 28** - Frequência de utilização do Youtube como fonte de informação conforme faixa etária dos entrevistados



Fonte: Pesquisa do Senado Federal<sup>23</sup>

Sobre a participação dos grupos empresariais do setor de telefonia móvel na consulta pública em questão, inicialmente cabe registrar a presença das maiores empresas do país à época, como Claro, TIM, Vivo/Telefônica, Algar, bem como, de seus principais sindicatos e associações, como GSMA, AHCET e Sinditelebrasil. Em relação à argumentação, diante do interesse em fazer uso da faixa de frequência de 700 MHz, defenderam que o plano de destinação do espectro de radiofrequência deve atender e

<sup>23</sup> BRASIL. Senado Federal. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**. Pesquisa Data Senado. Brasília, 2019, p. 3.

priorizar os serviços públicos de maior demanda social e acrescentaram que se trata de uma iniciativa coerente com a opção do país de universalizar o acesso à internet por meio de telefonia móvel. Sobre o assunto, Castells (2017) pondera que a opção política do Brasil para fechar a chamada fissura digital nas últimas décadas vem sendo universalizar o acesso à internet através da telefonia móvel. Em face da falta de políticas públicas articuladas para ampliar o acesso à internet, contando inclusive com recursos do fundo de universalização das telecomunicações, mas que praticamente não foi utilizado, para Quinalia (2015), de certa forma, a opção do país vem sendo a utilização dos chamados “puxadinhos regulatórios”, ou seja, instrumentos para potencializar o acesso à internet, inclusive de alta capacidade, dentro de ferramentas de políticas pública que deveriam tratar exclusivamente da universalização de telefonia móvel.

Ainda deve ser lembrada uma importante ausência na consulta pública em questão, refere-se às empresas ligadas ao grupo econômico Oi que, à época, tendo em vista uma situação de crise financeira, não participou da referida consulta pública e nem do leilão, inclusive enfrentou um processo de recuperação judicial logo em seguida, que resultou no fatiamento e venda de sua rede de telefonia móvel para suas principais concorrentes no país (Claro S. A., TIM. S. A e Vivo S. A.) em vista a obtenção de recursos financeiros para evitar sua falência.

Em relação à presença de empresas fabricantes de equipamentos de telecomunicações, a consulta pública em questão contou com a participação de empresas como Nokia, Ericsson, Intel, Qualcomm, Oracle, Cisco, Phonebrasil, Ideia, Aninee e Eletros. Sobre suas contribuições, seus argumentos convergiram ressaltando a importância de destinação da faixa de frequência de 700 MHz para o setor de telefonia móvel, lembrando que economicamente haveria intensa movimentação do mercado eletrônico do país, com a necessidade de novas antenas, rádios transmissores, equipamentos de redes e sem ignorar a necessidade de novos *smartphones* pelos consumidores brasileiros. Sobre essas empresas, não pode ser ignorado que empresas como Ericsson, Nokia, Qualcomm e Cisco atualmente estão dentro do rol dos maiores produtores mundiais da indústria de telefonia móvel do planeta,<sup>24</sup> demonstrando a importância do mercado brasileiro para as empresas em questão. Principalmente para fins de comparação com as consultas públicas estudadas, tendo inclusive relação com efeitos

---

<sup>24</sup> PONGRATZ, Stefan. The Telecom Equipment Market 2019. **DELL'ORO GROUP**, 2025. Disponível em: <https://www.delloro.com/the-telecom-equipment-market-2019>. Acesso em 01 jan. 2025..

geopolíticos, na consulta pública em questão deve ser registrada a ausência das empresas chinesas Huawei e ZTE que, futuramente, enfrentariam oposição do governo dos EUA para o fornecimento de equipamentos para a tecnologia móvel de quinta (5G) geração.

Também deve ser ressaltada a ausência de uma empresa nacional com capacidade de fornecer equipamentos para a indústria de telefonia do país, externalizando uma dependência de fabricantes de outros países, inclusive com potencial de trazer reflexos geopolíticos para o país conforme será oportunamente discutido. Sobre o assunto, Cirne (2019) pondera que, ao contrário da maioria dos países capitalistas que orientam seu planejamento pela certeza de que precisam incentivar suas indústrias eletrônicas, historicamente, o Brasil apostou na contramão em políticas públicas que desfavorecem ou impedem as bases industriais do desenvolvimento tecnológico do país. Cirne (2019) complementa que o Brasil não conseguiu aproveitar potenciais empresariais e condições tecnológicas das últimas décadas, destacando que empresas como Gradiente e a Itautec-Philco, até tinham potencial de alavancar o desenvolvimento tecnológico do país, mas, nas últimas décadas, houve uma desvalorização das indústrias, dos centros de pesquisas e das estatais, e em contrapartida, isso favoreceu a entrada e a consolidação de fabricantes eletrônicos asiáticos.

Especificamente quanto à indústria de produção de equipamentos de telecomunicações no Brasil, para Menardi (1999), dentro de um esforço para reproduzir no Brasil um modelo de sucesso de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia em telecomunicações em operação em outros países, no ano de 1976, o Ministério das Comunicações criou o Centro de Pesquisa em Telecomunicações (CPqD) para fomentar a política de telecomunicações no país, pensado para a estruturação de uma política de longo com objetivo de fortalecer a base nacional de tecnologia digital e assim diminuir a dependência estrangeira. Assim, a partir da década de 1970, o CPqD protagonizou a pesquisa básica e transferência de tecnologia para indústria nacional, com Menardi (1991) ressaltando que esta instituição assumiu considerável relevância no país, inclusive chegando a fornecer metade dos equipamentos consumidos pelo setor de telecomunicações do país, procedeu à transferência de importantes patentes para indústria nacional e se destacou na criação de determinados equipamentos como centrais telefônicas e até mesmo de fibra ótica.

Para Covolan (2020), as pesquisas do CPqD foram fundamentais para colocar o Brasil, ao longo de anos, numa posição privilegiada em termos de desenvolvimento de tecnologias fundamentais à época, entretanto, com a privatização do setor de

telecomunicações, o setor passou a vivenciar sucessivas perdas, principalmente pela possibilidade de importação de tecnologia pelas operadoras privadas com um custo menor e sem qualquer obrigação de desenvolvimento de tecnologia nacional, promovendo uma cada vez maior dependência tecnológica de outros países. Assim, parte significativa da infraestrutura de telecomunicações do país após a privatização do setor passou a ser importada, com a quase totalidade dos equipamentos sendo fabricados com tecnologias de outros países e os fabricados internamente tendo que pagar *royalties*. Menardi (1999) complementa que, com a privatização das telecomunicações no Brasil, o CPqD perdeu a parceria com a empresa TELEBRÁS, resultando em um desmantelamento de uma estrutura de pesquisas e desenvolvimento criadas a partir da década de 1970. E para agravar o quadro, Menardi (1999) pondera que a ANATEL também retirou dos contratos de concessão celebrados com as operadoras de telecomunicações após a privatização de cláusulas que estabeleciam obrigatoriedade de aquisição de equipamentos de telecomunicações fabricados a partir de tecnologia nacional, contribuindo ainda mais para o enfraquecimento de pesquisas conduzidas a partir do CPqD.

Ainda quanto o agrupamento de interessados participantes da consulta pública em questão, cabe ressaltar a presença de representantes das Forças Armadas, Petrobrás, órgãos de segurança pública (polícias militares e civis) e empresas de segurança privada, cujos interesses convergiam no sentido de que a ANATEL destinasse parte do espectro de radiofrequência da faixa de 700 MHz para utilização por aplicações relacionadas com atividades desenvolvidas pelos respectivos entes.

Houve uma inexpressiva participação de organizações sem fins lucrativos na consulta pública em questão, podendo ser registrada a presença do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), que trouxe contribuições no sentido de que, diante da amplitude e importância do leilão de radiofrequência da faixa de 700 MHz, o Poder Público deveria privilegiar a construção de um formato de leilão que privilegiasse a melhoria dos preços, a qualidade do serviço, ampliação da cobertura de sinal e incremento da competição entre as empresas em detrimento da capacidade de arrecadação de recursos para os cofres públicos. O IDEC também externalizou preocupação com a quantidade de faixas de frequência atualmente disponíveis para uso livre pela sociedade, principalmente pelas redes *wi-fi*, incluindo o uso residencial pelos consumidores. Para o IDEC, paralelamente a destinação da faixa de 700 MHz para a telefonia móvel, a ANATEL deveria avaliar a necessidade de faixas adicionais para o uso livre residencial e se possível destinar parcela do espectro de radiofrequência da faixa de 700 MHz para uso livre pela

sociedade. Por fim, o IDEC trouxe considerações no sentido de que a ANATEL altere o seu critério no qual considera o município atendido pelo sinal de telefonia móvel quando o sinal cobre 80% da área urbana do distrito sede do município, ressaltando que é um critério que deixa periferias e distritos de determinados municípios sem cobertura de sinal de telefonia móvel.

Na consulta pública em questão houve o registro de participação de pessoas físicas, entretanto, conforme o material extraído pela pesquisa não há vinculação dessas pessoas com empresas específicas, mas, a partir do conteúdo das contribuições dessas pessoas físicas pode ser inferido que de certa forma estão ligadas a grupos empresariais da radiodifusão ou de telecomunicações.

Por fim, conforme opção da pesquisa, após o estudo de contribuições de participação social ligadas a implantação de tecnologias móveis de comunicação de segunda, terceira e quarta gerações, o trabalho se propõe a estudar a consulta pública para implantação da tecnologia móvel de quinta geração, que trouxe as diretrizes para o futuro edital de licitação, sendo considerado pela ANATEL como o maior leilão de radiofrequência do país e da América Latina<sup>25</sup> em face dos valores financeiros envolvidos.

---

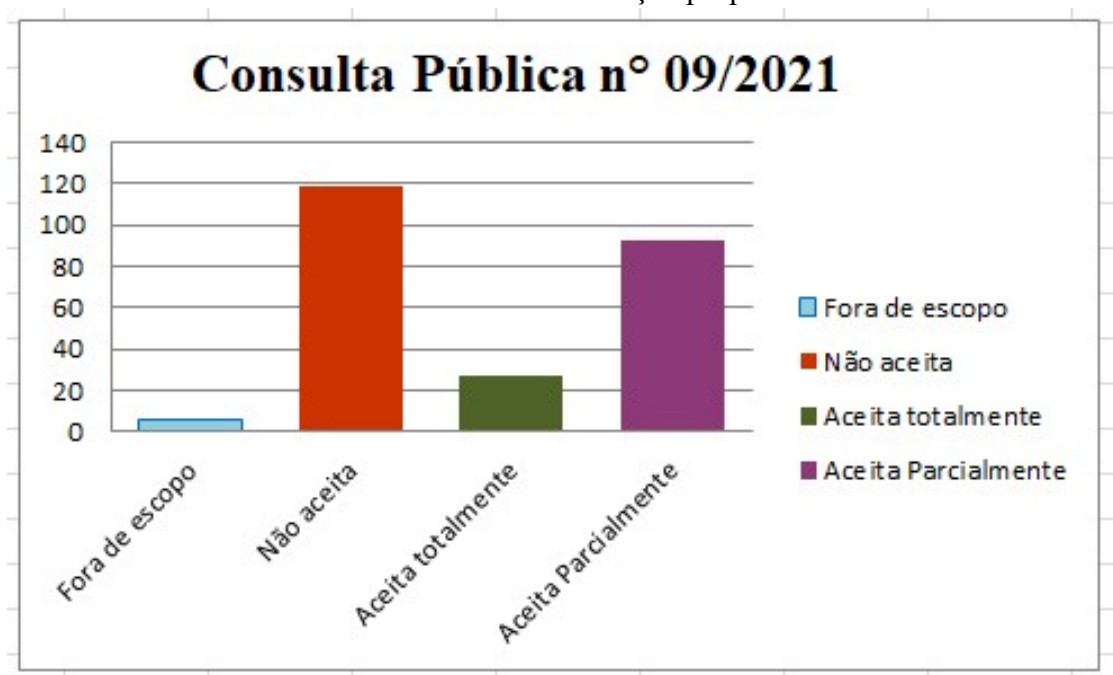
<sup>25</sup> O Leilão do 5G foi a maior oferta de espectro da história da Anatel, a licitação proporcionará recursos de espectro para que as prestadoras possam expandir suas redes de telecomunicações. Os lotes arrecadados somam R\$ 4,9 bilhões, recolhidos aos cofres públicos. BRASIL. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações. Leilão da tecnologia de quinta geração alcança R\$ 47,2 bilhões. **Anatel**, Brasília, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/leilao-da-tecnologia-de-quinta-geracao-alcanca-r-47-2-bilhoes>. Acesso em: 01 jan. 2025.

## 2.2.4. Grupos de Interesses dentro da Consulta Pública 5G

Quanto à análise do conteúdo das contribuições por meio da técnica de Análise de Conteúdo Temática de 244 contribuições da Consulta Pública nº 09/2021, relativa à implantação da tecnologia de comunicação móvel por meio da tecnologia de quinta geração (5G), sendo que em relação à aceitação ou não das contribuições pela ANATEL, é possível chegar ao seguinte resultado:

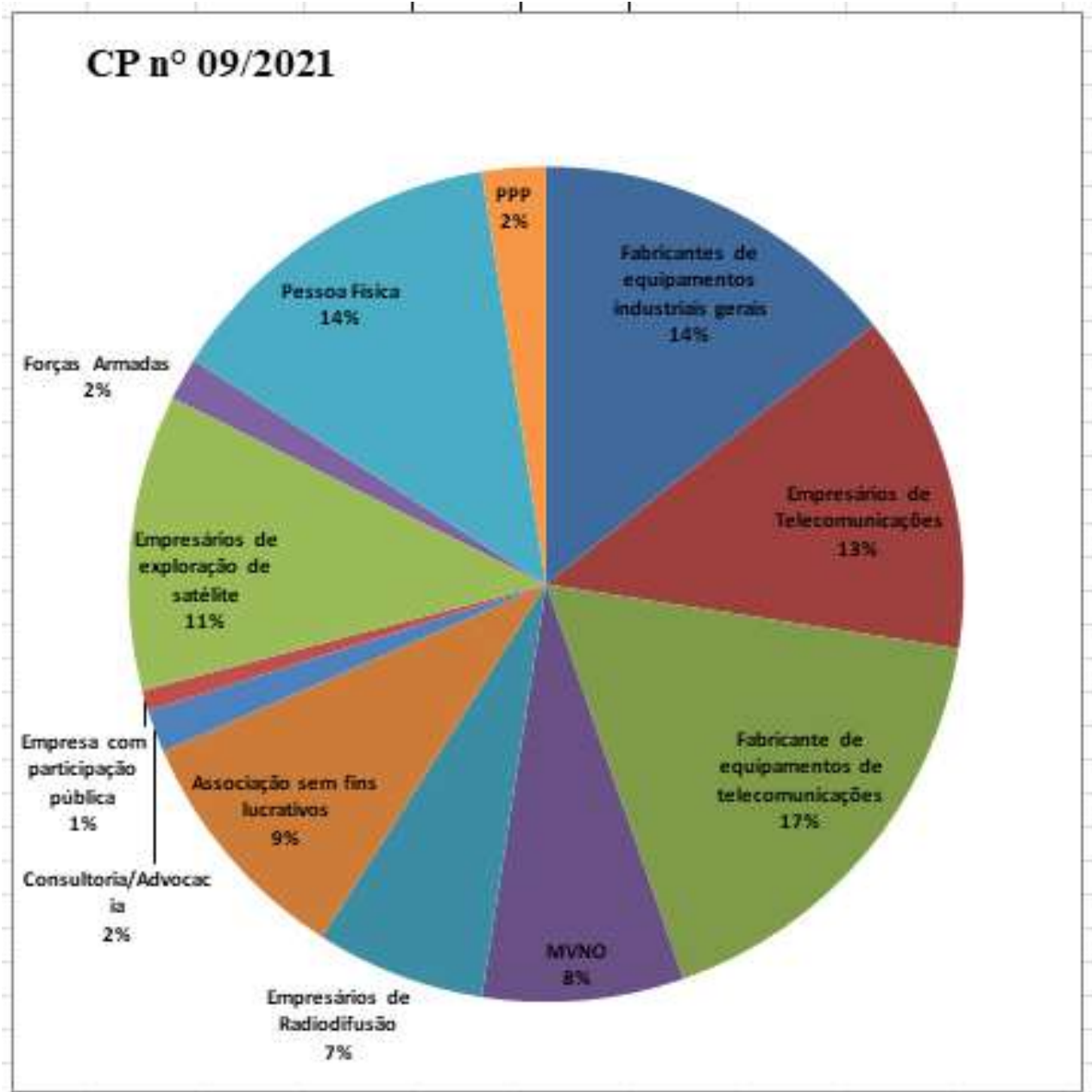
**Imagem 29 – Quantitativo de aceitação de contribuições relativas à consulta pública 5G, do ano 2021**

Fonte: Elaboração própria



Diante do gráfico acima, observa-se que 27 contribuições foram integralmente aceitas, 92 foram parcialmente aceitas, 119 foram integralmente negadas e, por fim, e seis foram consideradas como “não pertinentes”. O processo de reorganização por meio da Consulta Pública nº 09/2021 caracterizou-se por um ambiente extremamente polarizado, envolvendo disputas entre atores ligados aos setores econômicos de telecomunicações (operadoras de telefonia móvel, pequenas e médias empresas, operadoras de satélite), radiodifusão, entes públicos, representantes de associações empresariais, associações sem fins lucrativos, dentre outros. A partir da análise do quantitativo de contribuições da Consulta Públicas nº 09/2021, é possível agrupar os participantes conforme seus interesses da seguinte forma:

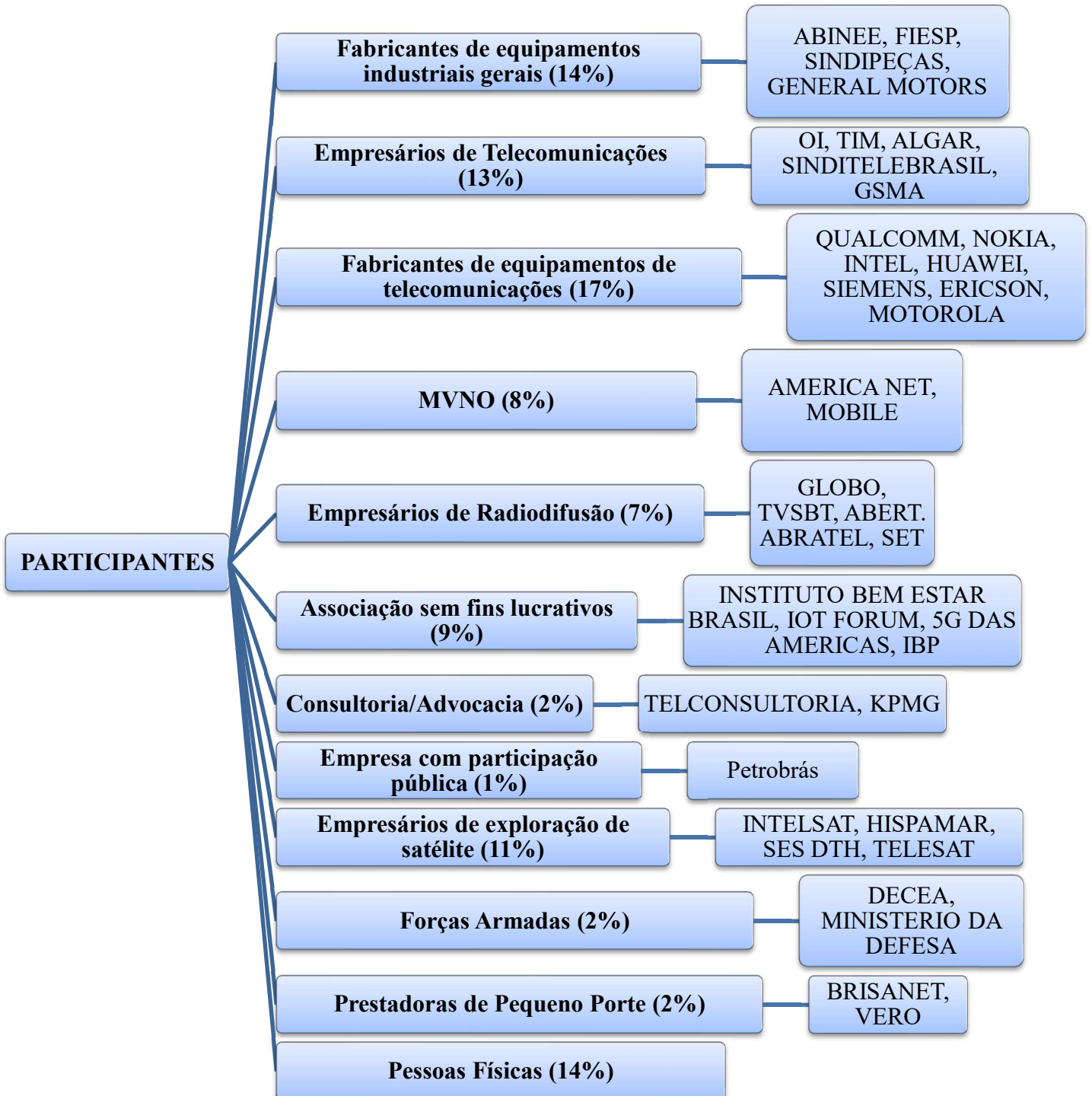
Imagem 30 – Grupos de interesses na consulta pública 5G, do ano 2021



Fonte: Elaboração própria

Em face do ambiente de disputa por parcelas de espectro de radiofrequência, determinados grupos atuaram de maneira organizada com objetivo de fortalecer a defesa de seus interesses e influenciar a tomada de decisão do Estado na reorganização das faixas de frequência para implantação da tecnologia de comunicação móvel de quinta geração (5G). Avaliando previamente as contribuições da Consulta Pública nº 09/2021, para melhor compreensão da organização dos atores, optou-se por agregar os participantes, conforme seus interesses frente ao processo de disputa do espectro de radiofrequência, da seguinte forma:

Imagem 31 – Grupos de interesses na consulta pública 5G, do ano 2021



Fonte: Elaboração própria

Sobre a referida consulta pública, cabe registrar que havia muita expectativa em relação à implantação da tecnologia móvel de comunicação de quinta geração (5G), principalmente em relação ao seu impacto sobre diferentes setores econômicos, despertando assim o interesse de diferentes atores. Spadinger (2024) registra que a tecnologia 5G se destaca em relação às anteriores por ser uma mescla entre evolução e revolução, com a evolução se referindo ao fato de a tecnologia 5G ter se desenvolvido naturalmente a partir do 4G e chegando ao mercado em etapas. Quanto à revolução, Spadinger (2024) considera que o cotidiano das pessoas não será o mesmo após a implantação da tecnologia 5G, pois além de aumentar a capacidade de transmissão de dados, a tecnologia vai trazer novas características com potencial de modificar o ecossistema digital, trazendo uma infinidade de novas possibilidades e serviços para a sociedade.

Em face do interesse, houve o registro de diferentes atores, com destaque de 14% das contribuições de empresas e associações de fabricante de equipamentos industriais gerais, 13% de empresas, associações e sindicatos representativos das operadoras de telefonia móvel do país, 17% de empresas responsáveis pela fabricação de equipamentos para o setor de telecomunicações, 8% por empresas exploradoras de telefonia móvel por meio de redes virtuais (MVNO),<sup>26</sup> 7% de empresários e associações representativas do setor de radiodifusão privado, 9% de associações sem fins lucrativos, 2% de empresas e escritórios especializados na prestação de consultoria na área de telecomunicações, 1% da empresa com participação pública Petrobrás (sociedade de economia mista), 11% por empresários que prestam serviços de telecomunicações por meio de satélite, 2% por representantes das Forças Armadas brasileira, 2% por Prestadoras de serviço de telecomunicações de Pequeno Porte<sup>27</sup> e 14% por pessoas físicas.

---

<sup>26</sup> MVNO é uma entidade autorizada pela Anatel para apresentar o Serviço Móvel Pessoal – SMP (telefonia móvel) por meio de Rede Virtual (Autorizada de Rede Virtual). Trata-se de uma pessoa jurídica, autorizada junto à Anatel para prestação do Serviço Móvel Pessoal (telefonia móvel) por meio de compartilhamento de rede com a Prestadora de origem, regulamentado por meio da Resolução Anatel nº 550/2010. A MVNO faz um acordo com as operadoras de telefonia móvel que possuem rede física, no caso com a TIM, Vivo e Claro, para vender o serviço de telefonia móvel em seu próprio nome, mas que irá utilizar a rede física das tradicionais operadoras de telefonia móvel que possuem autorização junto à Anatel para prestação do serviço móvel de telefonia.

<sup>27</sup> De acordo com a Resolução ANATEL nº 694, de 17 de julho de 2018, é considerado Prestadora de Pequeno Porte o grupo detentor de participação de mercado nacional inferior a 5% (cinco por cento) em cada mercado de varejo em que atua. Por sua vez, o Ato nº 6539, de 18 de outubro de 2019 declarou que as prestadoras não pertencentes aos Grupos Econômicos da Telefônica, Telecom Americas, Telecom Itália, Oi, e Sky/AT&T são consideradas Prestadoras de Pequeno Porte.

Inicialmente quanto à presença de representantes de fabricantes de equipamentos gerais deve ser ressaltada a presença da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), General Motors, Sindipeças e Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE). Sobre seus interesses, suas contribuições tinham como objetivo evitar que o foco do leilão das radiofrequências para tecnologia de quinta geração (5G) tivesse um viés arrecadatório, ressaltando a preocupação de convivência entre as frequências destinadas à tecnologia de quinta geração (5G) e sistemas eletrônicos automotivos, evitando interferências prejudiciais e, por fim, salientar que a tecnologia móvel de quinta geração (5G) pode contribuir diretamente para expansão do agronegócio do país, que já possui importante participação no Produto Interno Brasileiro (PIB).

Para Silva e Lima (2021), a consolidação da rede de comunicação móvel 5G vai permitir a expansão de carros autônomos, pois ela tem potencial para ofertar maior capacidade de transmissão de dados, menor tempo de latência, com a rede de telefonia aumentando sua capacidade para suportar o volume de conexões adicionais. Silva e Lima (2021) ponderam que veículos autônomos necessitam de atualizações de dados quase instantâneas, não havendo tempo para receber informações de um servidor localizado a centenas de quilômetros de distância quando o veículo trafega com em alta velocidade, sendo que a tecnologia 5G vai permitir o envio dessas informações a partir de cada nó de rede, com a troca de informações acontecendo em milissegundos.

Em relação ao setor empresarial de telecomunicações, associações e sindicatos representativos, estiveram presentes as operadoras de telefonia móvel Oi S. A., TIM S. A., ALGAR TELCOM, o sindicato representativo das operadoras de telefonia móvel SINDITELEBRASIL e a associação GSMA. O seu posicionamento foi no sentido de reforçar a importância da implantação das comunicações móveis por meio da tecnologia de quinta geração (5G), evitar um certame com viés arrecadatório e garantir a implantação da tecnologia móvel sem interferências prejudiciais em outros serviços de telecomunicações ou radiodifusão. Um ponto de convergência entre os participantes foi a argumentação de que a implantação da tecnologia de comunicação móvel de quinta geração (5G) exigirá um número cinco a dez vezes maior de antenas, comparando com o quantitativo atual que é de 92 mil em todos os municípios do país. Entretanto, argumentaram que o Brasil possui mais de 300 legislações municipais e estaduais dificultando a instalação de infraestrutura, sendo que o licenciamento de antenas leva em média um ano, e alguns casos chegam a cinco anos e, conforme levantamento realizado em 2018, haviam mais de quatro mil pedidos de instalação de novas antenas de telefonia

aguardando licenciamento pelas prefeituras de grandes cidades brasileiras. Neste sentido, argumentam que é de extrema relevância que a ANATEL apoie as ações de coordenação multissetorial (telecomunicações, transporte e energia), e auxilie nas tratativas de para permitir a agilidade no licenciamento e instalação de infraestrutura, principalmente antenas adicionais para implantação da tecnologia de 5G.

Os representantes dos fabricantes de equipamentos de telecomunicações se posicionaram para que o leilão de radiofrequência para implantação da tecnologia de quinta geração (5G) privilegiasse o investimento e a inovação, principalmente na indústria para incorporar melhorias baseadas em aplicações para favorecer a ampla conexão de dispositivos à internet. Além do mais, acrescentaram que estudos apontam que a implantação da tecnologia móvel de quinta geração (5G) terá impactos na economia global da ordem de US\$ 12,3 trilhões de produção econômica até 2035, gerando US\$ 3,5 trilhões em produção e apoiando 22 milhões de empregos até 2035. Para os mesmos, o 5G terá um impacto significativo na produtividade econômica brasileira, desta forma, é importante que a ANATEL identifique quais setores da economia no país devem ser os mais beneficiados por diferentes aplicações relacionadas com a tecnologia de quinta geração (5G). Também apontaram que a tecnologia 5G demandará um aumento de até 200% do número de antenas de celulares, cobrando iniciativas por parte da ANATEL para agilizar projetos de licenciamento de instalação de antenas em face da diversidade de legislações municipais existentes, que opera como um entrave. Dentre os representantes de fabricantes de equipamentos, cabe ressaltar a presença de representantes da empresa chinesa Huawei, maior fabricante de equipamentos de telecomunicações global, mas que não participou da Consulta Pública nº 12/2013 anterior, para implantação da tecnologia de comunicação de quarta geração (4G).

Conforme os ensinamentos de Sutherland (2020) pode ser inferido que a participação da empresa Huawei na Consulta Pública nº 09/2021 é uma consequência da possibilidade de pressões do governo dos EUA para que o Brasil restringisse a participação dessa empresa no fornecimento de equipamentos para implantação da tecnologia móvel de quinta geração (5G) no Brasil diante de acusações de suspeitas de espionagem de seus equipamentos por parte dos governos dos EUA e da Inglaterra.

De uma forma geral, para os representantes das empresas exploradoras de telefonia móvel por meio de redes virtuais (MVNO), o leilão de radiofrequências para implantação da tecnologia de quinta geração (5G), pelo menos para faixa de frequência de 3.300 MHz a 3.700 MHz, deveria se restringir para empresas que já possuíam

autorização para exploração da telefonia móvel no país. Na visão desses representantes, iniciativas para favorecer novos entrantes no mercado de telefonia móvel para tecnologia de quinta geração (5G) poderiam se arriscadas, pois os novos entrantes precisariam fazer significativos aportes de recursos para construção de redes de telecomunicações, podendo colocar em risco a exploração do valioso recurso necessário à exploração do 5G.

Para os representantes dos empresários de radiodifusão, basicamente, suas contribuições reconheciam a relevância que a tecnologia 5G proporcionará para o desenvolvimento do país, no entanto, o setor de radiodifusão estaria receoso com o risco do acesso da população à televisão aberta por satélite, por meio das chamadas antenas parabólicas, serviço essencial, livre e gratuito, que leva informação para a sociedade. Esse receio ocorre porque o sinal de recepção da televisão aberta por meio de sistemas de satélite, incluindo a recepção por meio das antenas parabólicas, ocorre na faixa de frequência de 3.600 MHz a 4200 MHz, sendo que parte desta faixa de radiofrequência, mais precisamente o intervalo de 3.300 MHz a 3.700 MHz, estaria sendo retirado das empresas prestadoras de serviço de satélite, com sua realocação em outra faixa de frequência, para implantação da tecnologia móvel de quinta geração (5G). Desta forma, os representantes dos radiodifusores demonstraram preocupação com a necessidade de se assegurar e preservar os sinais de TV aberta recebida por meio de sinais de satélite e, mais precisamente, acerca da necessidade de o edital do leilão do 5G garantir a adoção de medidas de tratamento de potencial interferência prejudicial na recepção do sinal de televisão aberta por satélite.

A Consulta Pública nº 09/2021 também contou com a participação de organizações sem fins lucrativos (Instituto Bem Estar Brasil, IOT Fórum, 5G das Américas, IBP), que reconheceram a implantação de redes 5G como um potencializador da massificação do acesso à internet e para o desenvolvimento de novas tecnologias, como veículos autônomos, controle robótico de manufatura, cirurgias remotas etc. Entretanto, em face das dimensões continentais do país, as referidas organizações externalizaram preocupação com o fato de que o acesso da população às redes de tecnologias de quinta geração (5G) poderia ficar dependente das tradicionais operadoras de telefonia móvel (CLARO, VIVO, TIM, OI). Neste sentido, essas organizações entendiam ser necessária a utilização de estratégias complementares ao leilão de radiofrequência de quinta geração (5G) para o desenvolvimento de redes privadas de telecomunicações adicionais como uma alternativa às redes das tradicionais operadoras de telefonia móvel, para evitar uma dependência das tradicionais operadoras de telefonia

móvel, favorecer o desenvolvimento local e a competição com a entrada de novos prestadores de serviço de telecomunicações, inclusive com potencial contribuir com setores econômicos, como do agronegócio e de exploração de petróleo.

Mais uma vez a consulta pública contou com representantes de escritórios de advocacia e de empresas de consultoria de telecomunicações, os quais apresentaram considerações com objetivo de priorizar iniciativas para que o leilão de radiofrequência do (5G) potencializasse o acesso à internet em nível regional, bem como, para que a ANATEL aprimorasse no edital do leilão regras para favorecer o compartilhamento de infraestrutura de prestação de serviços de telecomunicações, incluindo as prestadoras de telecomunicações de pequeno porte. Por fim, ressaltaram a urgência de elaboração do regulamento para o compartilhamento de espectro de radiofrequência por parte da ANATEL, para potencializar a utilização de faixas de frequência que estejam ociosas por parte dos detentores de seu direito de uso.

Quanto à participação da empresa sociedade de economia mista Petrobrás, seus representantes apresentaram contribuições expondo particularidades da atividade de extração dos recursos de petróleo e gás em áreas de alto-mar. Foi pontuado que a ANATEL poderia avaliar a possibilidade de elaboração de um regulamento específico para atividades de telecomunicações que são desenvolvidas em alto-mar, inclusive com destinação de faixas de frequência inicialmente destinadas ao leilão de radiofrequência do 5G às essas aplicações, isso porque, essas particularidades não seriam contempladas pelos tradicionais regulamentos da agência.

Sobre a presença de representantes das empresas exploradoras de serviços de telecomunicações por satélite, cabe ressaltar que se referem a contribuições com rico conteúdo, principalmente em face do impacto direto do leilão de radiofrequência na implantação da tecnologia de quinta geração (5G) nos serviços ofertados pelas referidas empresas. De um modo geral, as contribuições das referidas entidades externalizaram preocupação com o respeito ao devido processo legal pelo processo administrativo de construção do leilão de radiofrequência para implantação da tecnologia de quinta geração (5G), pois dentre outras faixas de frequência, inclusive com a realização prévia de análise de impacto regulatório, inicialmente o certame tinha intenção de leiloar a faixa de frequência de 3.300 MHz a 3.600 MHz. Entretanto, as referidas entidades alegam que, na fase final de trâmite do referido procedimento administrativo, inclusive sem avaliação por parte da análise de impacto regulatório, houve modificação nas faixas de frequência que seriam leiloadas para 3.300 MHz a 3.700 MHz, ou seja, com a inclusão de 100 MHz

adicionais, sem a realização da devida avaliação de impacto regulatório. Para esses grupos, a inclusão adicional de 100 MHz teria impacto direto nas operações de serviços de telecomunicações via satélite que operam na chamada banda C, faixa de frequência de 3.625 MHz a 4.200 MHz. Os representantes dessas entidades enfatizaram que a ANATEL não teria precedente jurídico de desocupação de faixas anteriormente destinadas à prestação de serviços de telecomunicações por meio de autorizações de uso de radiofrequência vinculada a recursos de órbita de direitos de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro para transporte de sinais de telecomunicações. Acrescentaram que em face dos vultosos investimentos, a legislação deu tratamento mais protetivo às outorgas de radiofrequência no caso dos satélites, garantindo que, diante de mudanças regulatórias, se aguarde o decurso do prazo da autorização outorgada à operadora de satélite, ou que se compensassem integralmente os prejuízos proporcionados pela mudança de destinação.

Prosseguindo, quanto à participação de representantes das Forças Armadas, verifica-se que suas contribuições tinham intenção de reservar parte do espectro de radiofrequência destinado ao leilão do (5G) para utilização de aplicações militares. Dentro ainda da participação das Forças Armadas Brasileiras, houve registro de participação do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial, com objetivo de lembrar a ANATEL de que o mesmo utiliza a faixa de frequência de 2.200 MHz a 2290 MHz para aplicações de telemetria de aeronaves e veículos orbitais e suborbitais com finalidade científica, nos termos da Resolução ANATEL nº 685/2017. Além da coleta de dados, esses sistemas de telemetria são imprescindíveis para a segurança de voos, garantindo a proteção de pessoas e dos equipamentos de voo. Diante do exposto e considerando que consta no edital de licitação a previsão de leilão da subfaixa de radiofrequências de 2.300 MHz a 2.350 MHz, em face da proximidade das suas subfaixas de frequência, o mesmo sugere que a ANATEL avalie a necessidade de adoção de medidas para evitar possíveis interferências prejudiciais nessas faixas de frequências adjacentes utilizadas pelo departamento que inclusive podem causar risco à integridade física de passageiros em voos pelo país.

Outra participação de destaque na Consulta Pública nº 09/2021 refere-se aos representantes das prestadoras de serviço de telecomunicações de pequeno porte, de forma geral, as entidades em questão reafirmaram a necessidade de manutenção da formatação inicial da proposta de leilão da ANATEL, com a destinação de blocos de frequência regionais para intenção de captar novos entrantes no mercado de comunicação

móvel a partir da implantação das tecnologias de quinta geração (5G), apontando que tal iniciativa contribuirá para expansão da cobertura de sinais 5G no interior do país. Além do mais, em face de o fato de que as prestadoras de pequeno porte não dispõem da mesma capacidade econômico-financeira das tradicionais operadoras de telecomunicações do país, bem como, o quantitativo de valor a ser pago no leilão para aquisição do direito de uso de radiofrequência constitui uma significativa barreira à entrada dessas prestadoras de pequeno porte, pois, retiraria recursos e capital para investimentos em infraestrutura e nas redes, ponderaram pela manutenção no edital de medidas de assimetrias para incentivar a participação das prestadoras de pequeno porte. Os representantes das entidades em questão ressaltaram ser fundamental a manutenção da medida assimétrica que permita que as prestadoras de pequeno porte paguem pelo direito de uso dos blocos regionais de radiofrequência a proporção inicial de 10% do valor integral do bloco, com o pagamento dos 90% restantes na forma de investimentos para expansão da cobertura do serviço na forma de infraestrutura e redes.

No tocante à participação de pessoas físicas, ou seja, de pessoa que aparentemente não estaria vinculada a alguma pessoa jurídica, isso, diante da falta da indicação do próprio participante quando do registro de sua contribuição no sistema interativo da ANATEL, verifica-se que, percentualmente, representou a segunda maior participação na Consulta Pública nº 09/2021. Entretanto, avaliando o conteúdo das contribuições, não pode ser afirmado que seriam pessoas ligadas ou não aos demais grupos participantes da Consulta Pública nº 09/2021. Dentre o conteúdo, pode ser destacada participação ressaltando que o leilão de radiofrequência para implantação da tecnologia de quinta geração (5G) deveria ter um caráter não arrecadatório, privilegiando o investimento em cobertura e o aumento direto na produtividade na cadeia produtiva e nos impostos associados. Além do mais, também foi externalizado que o governo brasileiro deveria avaliar o leilão de radiofrequência do 5G como uma oportunidade para alavancar a pesquisa e desenvolvimento no país. Também foi reforçado que o leilão de radiofrequência do 5G, para otimizar e evitar a ociosidade de recursos, poderia permitir que as empresas vencedoras do certamente, além de prestarem o serviço de conectividade por meio de acesso às redes públicas de telefonia móvel disponível a qualquer cidadão, utilizassem o espectro de radiofrequência adquirido para construção de redes privadas de telefonia móvel para servir rodovias, ferrovias, portos, minas, fábricas, cidades e outros ambientes.

Para facilitar a análise e entendimento, segue abaixo uma tabela contendo um resumo das contribuições de cada grupo de interesse em relação às consultas públicas estudadas.

**Tabela 3 – Resumo das contribuições dos grupos de interesse**

<b>RESUMO DE CONTRIBUIÇÕES DOS GRUPOS DE INTERESSE</b>	
<b>2G</b>	
<b>Fabricantes produtos de telecomunicações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Defenderam a necessidade de destinação de faixas de frequência adicionais para a telefonia móvel;</li> <li>-Defenderam alteração dos critérios de definição dos participantes na segunda rodada do leilão, com uma diminuição do critério de 90% para 20% sobre a maior oferta recebida por região;</li> </ul>
<b>Pessoas físicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Requereram que fossem esclarecidos os valores dos blocos de radiofrequência a serem licitados;</li> <li>-Definição dos valores de limpeza de certas faixas de radiofrequência licitadas;</li> <li>-Retirada de cláusulas que pudessem impedir a participação de consórcios empresariais;</li> <li>-O edital não restringisse procedimentos de contratação de bens e serviços para as empresas vencedoras do certame;</li> </ul>
<b>Consultorias ou Escritórios jurídicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Melhoraria dos quesitos formais do edital de licitação;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Esclarecimento sobre a necessidade de participação mínima de pelo menos duas empresas na segunda rodada do leilão;</li> <li>-Exclusão de restrições de prestadoras em regime privado de telecomunicações do edital para a compra de apenas equipamentos nacionais;</li> <li>-Aumento de faixas de frequência para a telefonia móvel e aperfeiçoamento de disposições sobre a responsabilidade dos custos para a desocupação de faixas de frequência que seriam futuramente utilizadas pelas operadoras de telefonia móvel</li> </ul>
<p><b>Empresas prestadoras de serviços de telecomunicações</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Exclusão do edital de cláusulas que pudessem restringir a contratação de serviços e aquisição de equipamentos por parte das vencedoras do leilão;</li> <li>-O edital estabelecesse a data de início das operações das faixas de frequência arrematadas no leilão em questão.</li> </ul>
<p><b>3G</b></p>	

<p><b>Pessoas Físicas</b></p>	<p>-Melhora nas regras sobre os custos para a desocupação das faixas de frequência que seriam leiloadas;</p> <p>-Dispensa de entrega de certos documentos por parte das interessadas de participar do leilão;</p> <p>-Defenderam a iniciativa para levar telefonia móvel a municípios com até 30 mil habitantes;</p> <p>-Solicitaram a exclusão de regras que obrigassem as operadoras à celebração de acordos no sentido de que uma operadora de telefonia móvel deveria emprestar sua rede para usuários de outra operadora, quando esta segunda operadora não tiver rede na localidade em questão.</p>
<p><b>Escritórios de advocacia e consultorias especializadas</b></p>	<p>-Solicitaram que fosse dispensada a obrigatoriedade de determinados documentos;</p> <p>-Pediram a exclusão do item que estabelecia obrigação de compartilhamento de redes de telefonia móvel para municípios de até 30 mil habitantes;</p> <p>-Definição de prazos e procedimentos de liberação das frequências a serem leiloadas.</p>

**Prestadoras de serviços de telefonia móvel**

-Estudos de custos e lucros associados à utilização das radiofrequências a serem leiloadas, deveriam ter uma melhor publicidade

-Aumentar o limite máximo de quantidade de radiofrequência que cada empresa pode possuir individualmente;

-Exclusão do edital da obrigação de que uma empresa deveria atender clientes de outra operadora em municípios com até 30 mil habitantes;

-Exclusão da previsão de atendimento de redes de telefonia móvel para municípios com população de até 5 mil habitantes, pois possuíam uma pequena parcela da população brasileira;

-Ampliação de regras para aumentar o compartilhamento de infraestrutura entre as operadoras de telefonia móvel;

-Falta de publicidade de informações estratégicas, como a lista dos municípios que deveriam ser atendidos por compromissos de abrangência para instalação de novas coberturas de telefonia móvel;

- Revisão da regra para avançar com a cobertura de telefonia móvel para municípios com até 30 mil habitantes, pois o Brasil possuía 2234 municípios sem telefonia móvel com população inferior a 30 mil habitantes, sendo que tais municípios concentravam apenas

	<p>9,3% da população brasileira e ainda com uma parcela significativa de sua população em áreas rurais;</p> <p>-As tarifas de interconexão entre as redes de telefonia móvel e telefonia fixa fossem revistas;</p> <p>-Avaliação do critério de definição do município como coberto pela telefonia móvel quando o sinal estivesse em 80% de sua área urbana somente do distrito sede e a exclusão do seguro garantia previsto no edital do certame na hipótese de a empresa não cumprir com as obrigações de instalação de telefonia móvel em novos municípios;</p>
<h2>4G</h2>	
<p><b>Entes ligados à radiodifusão pública</b></p>	<p>- Requereram garantias por parte do Poder Público da existência de canais necessários para atender demanda da radiodifusão pública.</p>
<p><b>Representação da radiodifusão privada</b></p>	<p>-Evitar a perda faixa de frequência de 700 MHz para os serviços de telefonia móvel, sugerindo que a referida perda poderia inviabilizar os serviços de radiodifusão frente à necessidade de faixas de frequência adicionais com a chegada de tecnologias como 4K e 8K,</p>

	<p>que possibilitariam a transmissão de imagens em alta definição;</p> <p>-Falta de critério dos estudos coordenados pela UIT para avaliar a necessidade de espectro de radiofrequência adicional para atender as demandas de tráfego de dados móveis e não estar enfrentando a realidade de cada país.</p>
<p><b>Grupos empresariais do setor de telefonia móvel</b></p>	<p>-Defenderam que o plano de destinação do espectro de radiofrequência deve atender e priorizar os serviços públicos de maior demanda social e acrescentaram que se trata de uma iniciativa coerente com a opção do país de universalizar o acesso à internet por meio de telefonia móvel</p>
<p><b>Empresas fabricantes de equipamentos de telecomunicações</b></p>	<p>-Ressaltaram a importância de destinação da faixa de frequência de 700 MHz para o setor de telefonia móvel, lembrando que economicamente haveria intensa movimentação do mercado eletrônico do país, com a necessidade de novas antenas, rádios transmissores, equipamentos de redes e sem ignorar a necessidade de novos <i>smartphones</i> pelos consumidores brasileiros;</p>
<p><b>Representantes das Forças Armadas, Petrobrás, órgãos de segurança pública (polícias militares e civis) e empresas de segurança privada</b></p>	<p>-Destinação de parte do espectro de radiofrequência da faixa de 700 MHz para utilização por aplicações relacionadas com atividades desenvolvidas pelos respectivos entes.</p>

<p><b>Organizações sem fins lucrativos</b></p>	<p>-Diante da amplitude e importância do leilão de radiofrequência da faixa de 700 MHz, o Poder Público deveria privilegiar a construção de um formato de leilão que privilegiasse a melhoria dos preços, a qualidade do serviço, ampliação da cobertura de sinal e incremento da competição entre as empresas em detrimento da capacidade de arrecadação de recursos para os cofres públicos;</p> <p>- AANATEL deveria alterar o seu critério no qual considera o município atendido pelo sinal de telefonia móvel quando o sinal cobre 80% da área urbana do distrito sede do município, ressaltando que é um critério que deixa periferias e distritos de determinados municípios sem cobertura de sinal de telefonia móvel.</p>
<p><b>Pessoas físicas</b></p>	<p>-Defenderam a destinação da faixa de 700 MHz para utilização por parte das empresas de telefonia móvel</p>
<p><b>5G</b></p>	
<p><b>Fabricantes de equipamentos gerais</b></p>	<p>-Evitar que o foco do leilão das radiofrequências para tecnologia de quinta geração (5G) tivesse um viés arrecadatário, ressaltando a preocupação de convivência entre as frequências destinadas à tecnologia de quinta geração (5G) e sistemas eletrônicos automotivos, evitando interferências prejudiciais e, por fim, salientar que a tecnologia móvel de quinta geração (5G) pode contribuir</p>

	<p>diretamente para expansão do agronegócio do país, que já possui importante participação no Produto Interno Brasileiro (PIB).</p>
<p><b>Setor empresarial de telecomunicações</b></p>	<p>-Reforçar a importância da implantação das comunicações móveis por meio da tecnologia de quinta geração (5G), evitar um certame com viés arrecadatório e garantir a implantação da tecnologia móvel sem interferências prejudiciais em outros serviços de telecomunicações ou radiodifusão;</p> <p>-Uniformização das legislações municipais e estaduais que dificultam a instalação de infraestrutura, para diminuir o tempo de licenciamento de novas torres de telefonia móvel;</p>
<p><b>Fabricantes de equipamentos de telecomunicações</b></p>	<p>- O leilão de radiofrequência para implantação da tecnologia de quinta geração (5G) privilegiasse o investimento e a inovação, principalmente na indústria para incorporar melhorias baseadas em aplicações para favorecer a ampla conexão de dispositivos à internet</p> <p>-A empresa Huawei solicitou que o edital de licitação não contasse com cláusulas relacionadas com cibersegurança que impedisse a participação de empresas chinesas</p>

<p><b>Representantes das empresas exploradoras de telefonia móvel por meio de redes virtuais (MVNO)</b></p>	<p>-Deveria se restringir para empresas que já possuíam autorização para exploração da telefonia móvel no país</p>
<p><b>Representantes dos empresários de radiodifusão</b></p>	<p>-O leilão do 5G deveria assegurar e preservar os sinais de TV aberta recebida por meio de sinais de satélite e, mais precisamente deveria garantir a adoção de medidas de tratamento de potencial interferência prejudicial na recepção do sinal de televisão aberta por satélite.</p>
<p><b>Organizações sem fins lucrativos</b></p>	<p>Reconheceram a implantação de redes 5G como um potencializador da massificação do acesso à internet e para o desenvolvimento de novas tecnologias, como veículos autônomos, controle robótico de manufatura, cirurgias remotas etc;</p> <p>-Previsão de redes de telecomunicações além das redes das tradicionais operadoras de telefonia móvel</p>
<p><b>Escritórios de advocacia e de empresas de consultoria de telecomunicações</b></p>	<p>-Iniciativas para que o leilão de radiofrequência do (5G) potencializasse o acesso à internet em nível regional, bem como, para que a ANATEL aprimorasse no edital do leilão regras para favorecer o compartilhamento de infraestrutura de prestação de serviços de telecomunicações, incluindo as prestadoras de telecomunicações de pequeno porte;</p>

	<p>-Ressaltaram a urgência de elaboração do regulamento para o compartilhamento de espectro de radiofrequência por parte da ANATEL, para potencializar a utilização de faixas de frequência que estejam ociosas por parte dos detentores de seu direito de uso.</p>
<p><b>Empresa sociedade de economia mista</b> <b>Petrobrás</b></p>	<p>-ANATEL poderia avaliar a possibilidade de elaboração de um regulamento específico para atividades de telecomunicações que são desenvolvidas em alto-mar, inclusive com destinação de faixas de frequência inicialmente destinadas ao leilão de radiofrequência do 5G às essas aplicações, isso porque, essas particularidades não seriam contempladas pelos tradicionais regulamentos da agência.</p>
<p><b>Representantes das empresas exploradoras de serviços de telecomunicações por satélite</b></p>	<p>-Externalizaram preocupação com o respeito ao devido processo legal pelo processo administrativo de construção do leilão de radiofrequência para implantação da tecnologia de quinta geração (5G), pois dentre outras faixas de frequência, inclusive com a realização prévia de análise de impacto regulatório, inicialmente o certame tinha intenção de leiloar a faixa de frequência de 3.300 MHz a 3.600 MHz;</p> <p>-Enfatizaram que a ANATEL não teria precedente jurídico de desocupação de</p>

	<p>faixas anteriormente destinadas à prestação de serviços de telecomunicações por meio de autorizações de uso de radiofrequência vinculada a recursos de órbita de direitos de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro para transporte de sinais de telecomunicações;</p>
<p><b>Forças Armadas</b></p>	<p>-Suas contribuições tinham intenção de reservar parte do espectro de radiofrequência destinado ao leilão do (5G) para utilização de aplicações militares.</p>
<p><b>Prestadoras de serviço de telecomunicações de pequeno porte</b></p>	<p>-A necessidade de manutenção da formatação inicial da proposta de leilão da ANATEL, com a destinação de blocos de frequência regionais para intenção de captar novos entrantes no mercado de comunicação móvel a partir da implantação das tecnologias de quinta geração (5G);</p> <p>- Medida que permita que as prestadoras de pequeno porte paguem pelo direito de uso dos blocos regionais de radiofrequência a proporção inicial de 10% do valor integral do bloco, com o pagamento dos 90% restantes na forma de investimentos para expansão da cobertura do serviço na forma de infraestrutura e redes.</p>

<p><b>Pessoas físicas</b></p>	<p>-Ressaltaram que o leilão de radiofrequência para implantação da tecnologia de quinta geração (5G) deveria ter um caráter não arrecadatório, privilegiando o investimento em cobertura e o aumento direto na produtividade na cadeia produtiva e nos impostos associados;</p> <p>-O governo brasileiro deveria avaliar o leilão de radiofrequência do 5G como uma oportunidade para alavancar a pesquisa e desenvolvimento no país.</p>
-------------------------------	--

Fonte: elaboração própria

### **2.3. Análise Algorítmica de entrevistas com especialistas na temática participação social**

A partir da análise algorítmica das contribuições de participação social por meio de consulta pública da ANATEL apresentadas, a pesquisa também optou por realizar entrevistas com especialistas relacionados com a temática de participação social, sejam estudiosos ou profissionais que trabalham com a temática, para analisar e validar determinados resultados após a análise do conteúdo das contribuições das consultas públicas. Neste sentido, resultados prévios da análise de conteúdo das contribuições de participação social foram apresentados aos especialistas no momento da entrevista.

Para Castro e Oliveira (2022), a adoção de métodos mistos de investigação permite que o pesquisador tenha diferentes tipos de ocorrências conforme padrões específicos, para obter assim uma análise mais apurada do objeto investigado, do contexto que ele acontece, inclusive com potencial para contribuir com a legitimidade dos resultados em face da análise cruzada de dados. A partir de diferentes padrões, a entrevista

surge como um método de investigação à disposição do pesquisador no momento de escolha do método investigativo a ser priorizado conforme o andamento da pesquisa.

Especificamente, para Castro e Oliveira (2022) a entrevista semiestruturada pode ser utilizada em estratégias de pesquisas mistas para atingir objetivos propostos ou validar resultados encontrados em avaliações quantitativas. Manzini (2004) pondera que na entrevista semiestruturada o autor faz uso de um roteiro contendo questões principais como forma de se organizar e atingir os objetivos propostos pela pesquisa, mas não ignora que questões momentâneas podem influenciar na interação entre o pesquisador e o participante, o que pode contribuir para o surgimento de informações de forma mais livre com respostas não condicionadas a padrões específicos.

Neste contexto, a pesquisa fez uso do modelo de entrevista semiestruturada, guiada por um roteiro com questões principais, conforme Apêndice A, mas considerando que questões momentâneas poderiam permear a interação entre o pesquisador e o entrevistado, fazendo emergir informações de forma livre e não condicionadas a padrões específicos.

A seleção dos entrevistados ocorreu a partir da escolha inicial de atores com experiência na temática de participação social, sendo que, em cada entrevista, os participantes foram convidados a indicar novos entrevistados com potencial para contribuir com pesquisa. Ainda, a entrevista contou com um servidor da ANATEL, um professor universitário, servidores do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e da Presidência da República, cuja área coordena processos de participação social. A pesquisa optou por não entrevistar participantes das consultas públicas estudadas, porque na pesquisa do mestrado<sup>28</sup> foi realizada entrevistas com participantes deste processo, não havendo prejuízo de aproveitamento dos resultados anteriores. Desta forma, o objetivo das entrevistas com pesquisadores sobre a temática participação social seria trazer um ponto de vista diferenciado sobre o assunto.

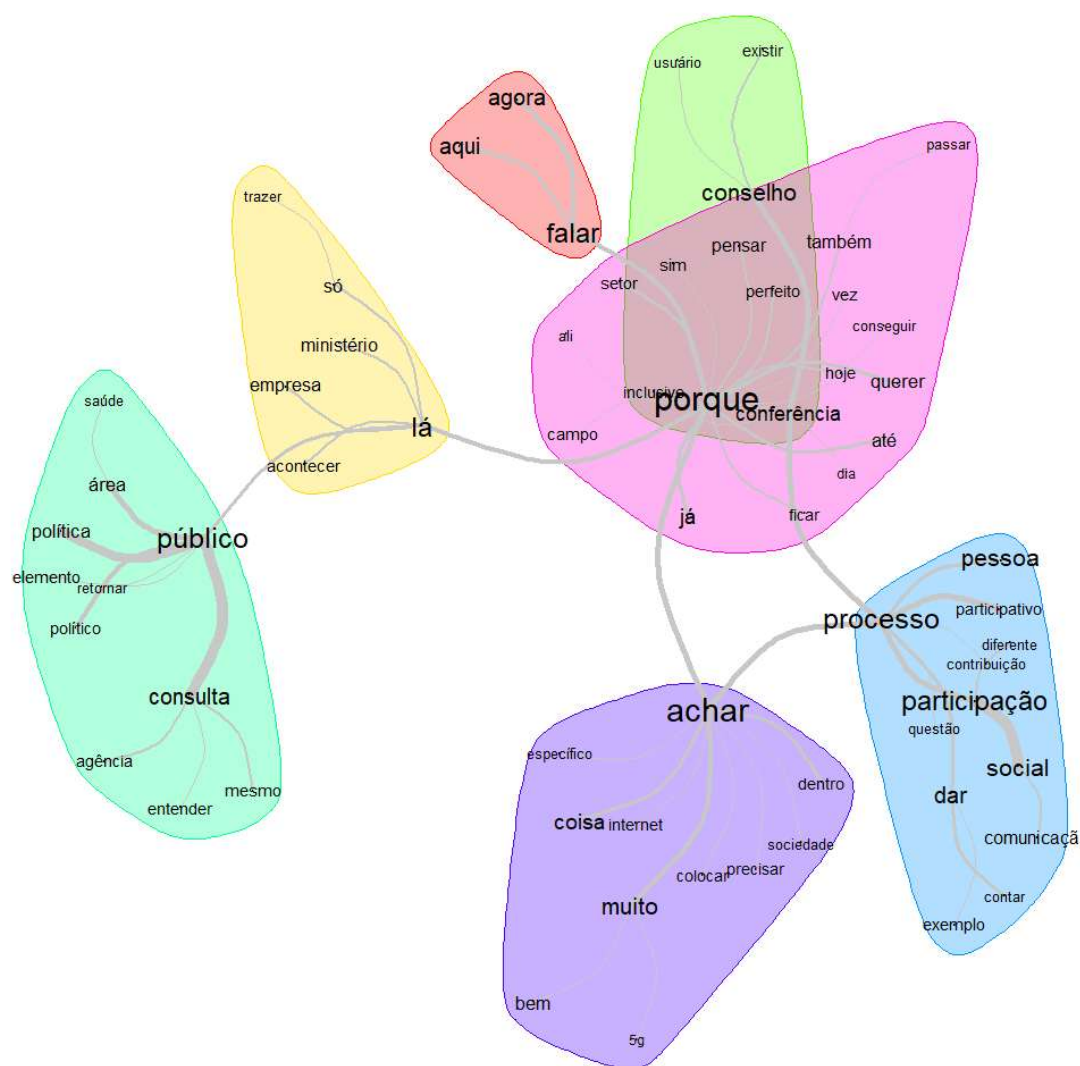
Por meio do roteiro apresentado, as entrevistas foram conduzidas pelo pesquisador, com gravações autorizadas por cada entrevistado, cuja entrevista foi posteriormente degravada e convertida para arquivo em formato de texto, constituindo cada entrevista um novo *corpus* para futura análise dos respectivos conteúdos. Em

---

<sup>28</sup> PINHEIRO, Antônio Alex. **A participação social na busca do objeto de desejo do século XXI : a faixa de frequência de 700 MHz**. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, UnB, Brasília, 2019

seguida, mais uma vez fazendo uso da análise algorítmica de conteúdo por meio do *software Iramuteq*, foi realizada a Análise de Similitude do corpus correspondente a cada entrevista, com representação em forma de grafos, com as palavras de maior evidência sendo colocadas em posição de vértices no grafo, as arestas conectadas representando as relações com outras palavras, para assim identificar a conexão entre as diferentes formas linguísticas de um texto. Os resultados obtidos por meio da Análise de Similitude das entrevistas com o *Iramuteq* foram os seguintes:

**Imagem 32 – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista nº 01**



Fonte: IRAMUTEQ

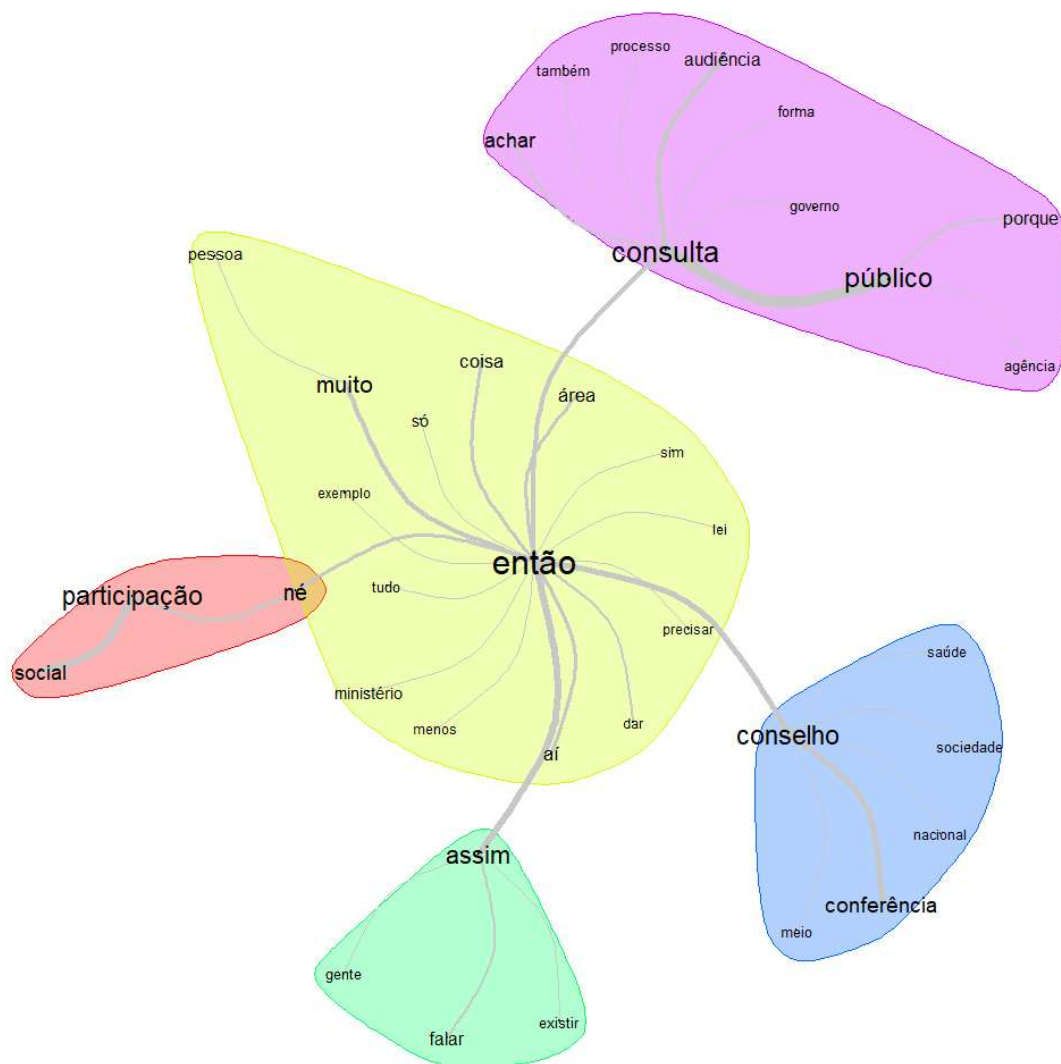
Cabe ressaltar que a pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília, cujos procedimentos metodológicos foram devidamente aprovados pelo referido comitê. A pesquisa seguiu as diretrizes de recomendação do referido comitê para a devida aprovação, sendo que uma delas seria a necessidade de preservar dados pessoais dos entrevistados, conforme a Lei ° 13.709/2018, bem como, proteger os entrevistados em relação às suas opiniões pelo fato de estarem vinculados a instituições específicas. Em

face do exposto, a pesquisa não irá apresentar nomes dos entrevistados, cuja identificação irá ocorrer pela vinculação de cada entrevistado a um número específico.

A partir da análise do gráfico acima, percebe-se que o entrevistado nº 01 trouxe importantes contribuições, como comparação da participação social entre diferentes áreas, como a área de saúde, a partir do nó “público”. Também trouxe considerações sobre a função de diferentes espaços de participação social, como os conselhos permanentes, as conferências nacionais e principalmente as consultas públicas, conforme presença destas palavras. Ainda, em relação à área de Comunicação, ressaltou as particularidades da participação social dentro desta área em comparação com outras em que há intensa participação, pela presença da palavra “comunicação” dentro do nó participação.

Sobre o impacto das demandas da sociedade nas instituições, ressaltou como é o processo de participação social em diferentes entes do Poder Executivo, principalmente em relação aos diferentes ministérios, até mesmo pontuando porque é mais intensa em alguns em comparação com outros, pela presença da palavra “ministério”. Ainda, teceu importantes considerações sobre as atuais limitações do formato das consultas públicas eletrônicas, ressaltando algumas sugestões que em seu entendimento podem enriquecer o processo de participação por este instituto. Por fim, lembrou que a legitimidade das agências reguladoras deve ser olhada além dos institutos de audiência pública e consulta pública, considerando principalmente os interesses dos usuários, conforme presença da palavra “usuário”.

Imagem 33 – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 02

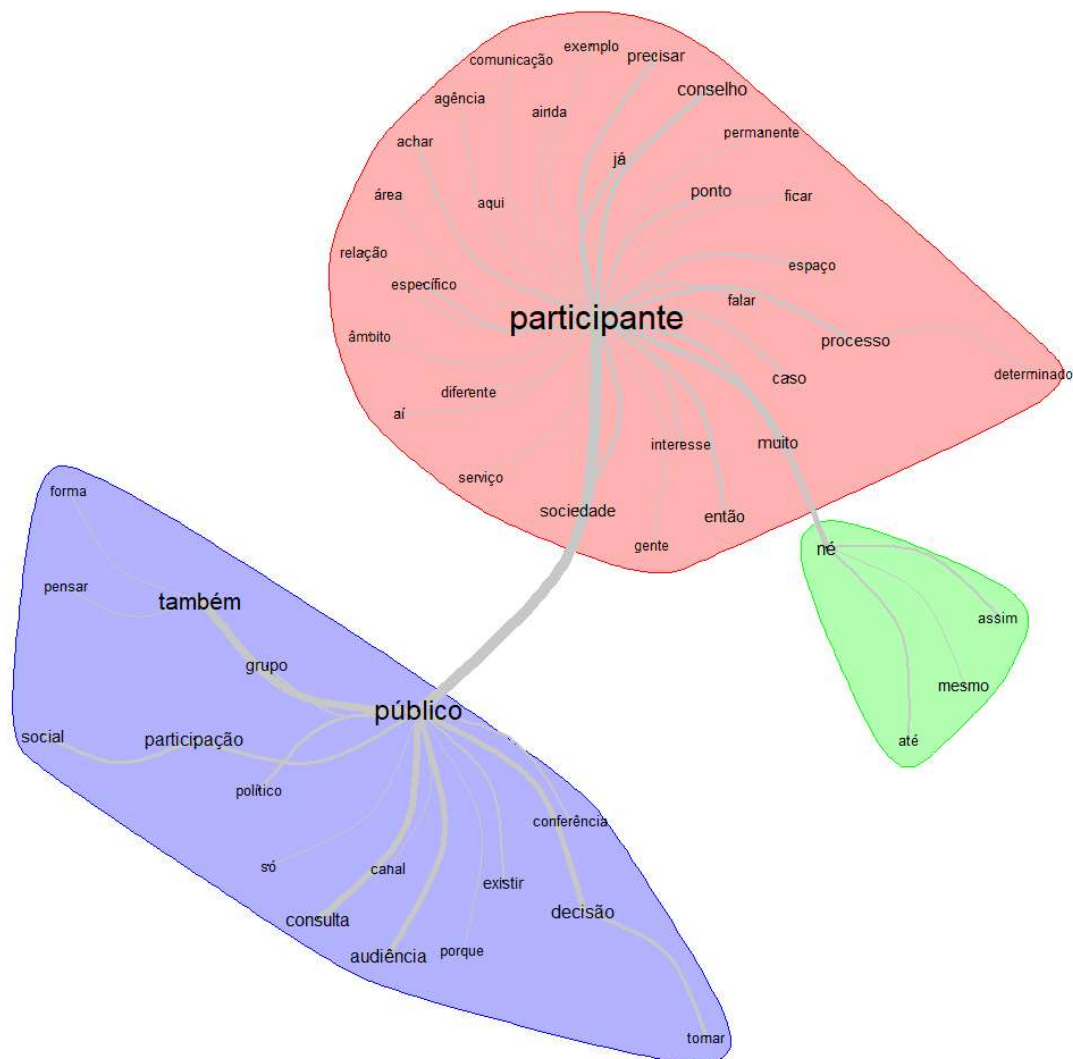


Fonte: IRAMUTEQ

O entrevistado n° 02 se pronunciou também trazendo importantes considerações sobre a função de cada um dos institutos de participação social, conforme pode ser verificado pela presença de palavras “conferência”, “conselho”, “audiência” e “consulta pública”. Ainda trouxe considerações de como a regularidade de participação no tempo impacta em cada um destes institutos, bem como, ressaltou as diferenças culturais de

participação social em diferentes entes públicos, conforme pode ser verificado pela presença da palavra saúde.

Quanto à possibilidade de integração dos diferentes institutos, fez menção a iniciativas que podem enriquecer a participação dentro dos diferentes espaços. Ainda, no tocante aos estados e municípios, o entrevistado em questão fez menção ao impacto da participação de estados e municípios. Trouxe considerações que avalia sejam necessárias para o aprimoramento da participação social por meio de consultas públicas, com destaque para a necessidade de divulgação. Também em relação a possíveis críticas sobre déficit democrático por parte das agências reguladoras, apresentou considerações entendendo que a falta de divulgação e a exclusão digital tem contribuição direta para essas críticas.

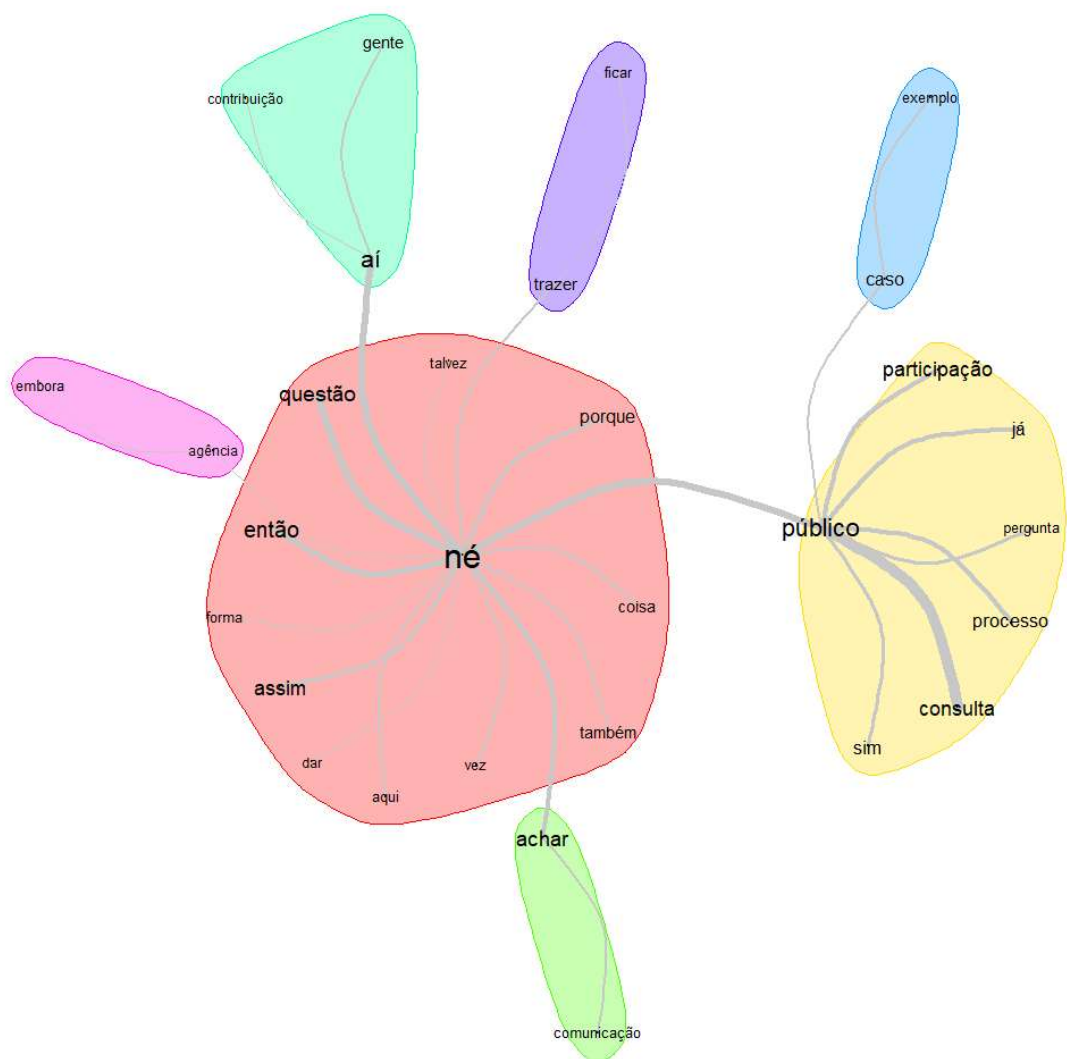


Fonte: IRAMUTEQ

Quanto ao gráfico acima, o entrevistado nº 03 trouxe uma visão interna sobre a consulta pública no âmbito da ANATEL, como a relação entre Ministério das Comunicações para com estados e municípios. Além da importância da conferência nacional, conselhos permanentes e consultas públicas dentro da participação social, ressaltou que, frente a processos complexos, a agência reguladora ANATEL, antes da submissão da regulamentação em consulta pública, realiza uma construção prévia do processo, inclusive com debates prévios com determinados agentes, ressaltando a importância de a agência tentar inserir grupos que não tem grande força política ou econômica neste debate prévio.

Ressaltou como a realidade diferente do país pode impactar na presença de diferentes agentes na consulta pública, com a importância de inserir no debate grupos excluídos. Salientou a importância de utilização da consulta pública em conjunto com audiências públicas, principalmente com a pulverização de audiências públicas por diferentes estados do país com objetivo de potencializar a participação da sociedade no debate.

**Imagem 35 – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 04**



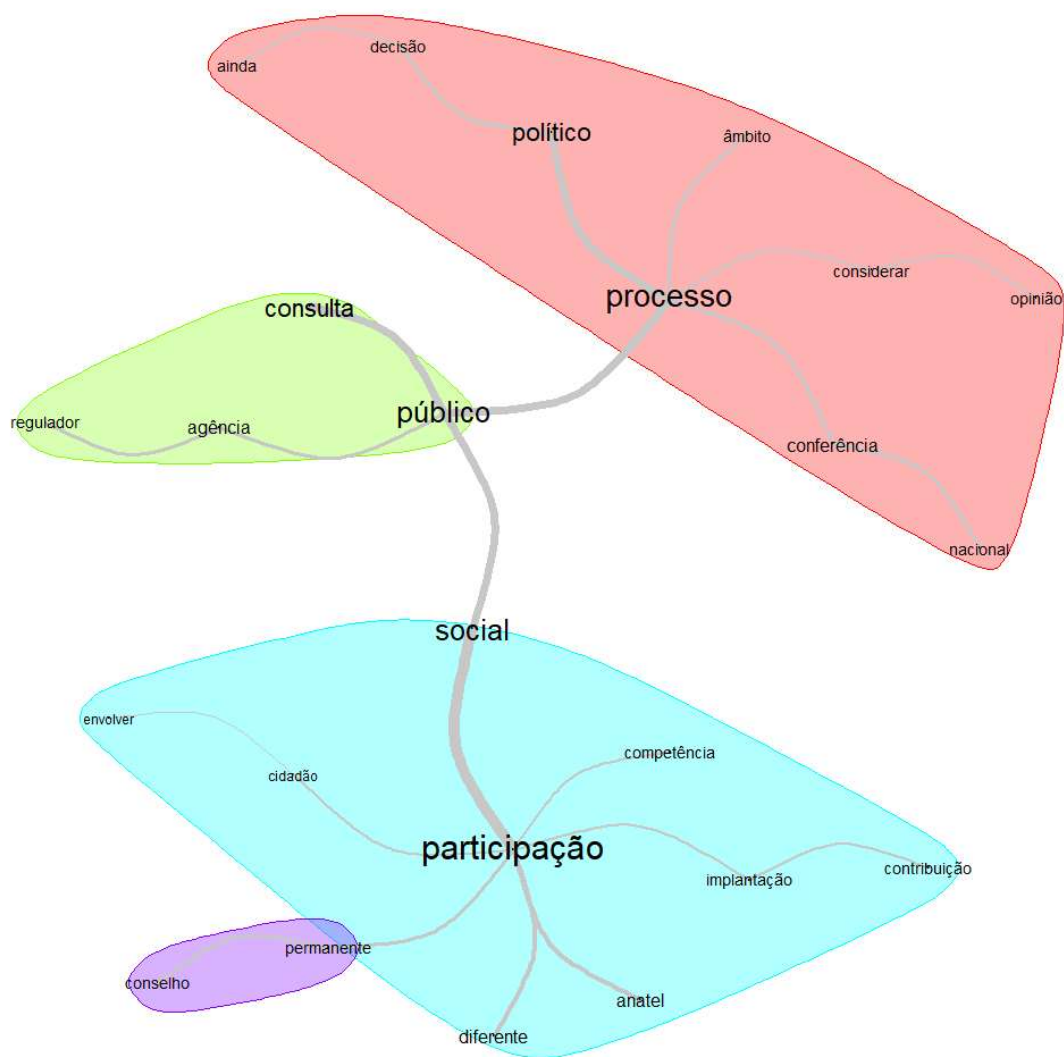
Fonte: IRAMUTEQ

No tocante ao gráfico acima, o entrevistado nº 04 ressalta a importância dos institutos de participação social, principalmente os conselhos permanentes, com destaque para alguns conselhos que em seu entendimento possuem um papel empoderado. Tendo em vista o papel estratégico da área de comunicação, salientou práticas existentes em outras áreas em que a participação social é relevante.

Ainda registrou a importância de iniciativas por parte do Poder Público para incrementar uma participação social ativa, em que o poder público deve buscar grupos que, em tese, talvez não participasse daquele espaço, mas cuja contribuição seria imprescindível para melhoria do processo. Nisto, o entrevistado em questão chama atenção para o fato de que os canais de participação não são neutros, ressaltando a necessidade de iniciativas para equilibrar os processos de participação social.

Registrou a importância das consultas públicas para conhecer agentes participantes deste processo, suas estratégias e principalmente a identificação de quem é favor e quem é contra a futura decisão que será tomada pela agência reguladora. Por fim, registrou a importância de normatização dos procedimentos de consulta pública e complementação entre os diferentes institutos, principalmente os presenciais e os eletrônicos.

**Imagem 36 – Análise de Similitude de palavras relativa à entrevista n° 05**



Fonte: IRAMUTEQ

O entrevistado n° 05 registrou a importância de participação dos mais diversos atores, de diferentes setores e camadas da sociedade no processo de formulação de políticas públicas, cujas iniciativas colaboram para o fortalecimento democrático do país e a educação para a cidadania. Também registrou a importância de criar redes estruturadas de participação social, de acordo com setor e tema, envolvendo os múltiplos atores interessados. Também registrou a importância de alteração da estrutura oligopolista de poder, da necessidade de empoderamento da sociedade civil para participação, bem como, da pressão de instituições públicas para abarcar as demandas

cidadãs. Salientou que a exclusão digital de parte da população é um problema que atrapalha bastante a participação social por meio de consultas públicas.

### **3. – OS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AGÊNCIA REGULADORA ANATEL**

#### **3.1 – A influência da consulta pública na função normativa da ANATEL**

Considerando os objetivos da pesquisa, este capítulo se dedica sistematizar análise sobre em que medida as manifestações de participação social por meio das consultas públicas estudadas impactaram nas minutas finais das normas produzidas pela ANATEL no âmbito de sua função normativa para implantação das tecnologias de comunicação móvel estudadas. Assim, a pesquisa confrontou as contribuições de participação social agrupadas pelos grupos de interesses por cada uma das consultas públicas com as minutas finais de resolução ou edital de licitação confeccionados pela ANATEL após as consultas públicas. O confronto foi realizado inicialmente após a análise do conteúdo das contribuições de participação social, com o agrupamento de contribuições por tema. Em seguida, foi avaliado se as contribuições com temática similar constavam como aceitas no sistema da ANATEL e, por fim, a pesquisa verificou se o conteúdo da contribuição foi inserido no edital de licitação ou resolução da ANATEL.

Um ponto que deve ser destacado é que nas consultas públicas para implantação da tecnologia 2G e 3G estudadas, a ANATEL não divulgava se a contribuição de participação social do cidadão era ou não aceita pela agência. Percebe-se que, para as consultas públicas relativas às tecnologias 4G e 5G estudadas, houve um aprimoramento do processo com a divulgação desta informação para cada cidadão em arquivo disponibilizado no sistema da ANATEL, constando de forma explícita se a contribuição foi ou não aceita.

Ainda, avaliando os grupos de participantes de cada consulta pública estudada, verifica-se como o processo de disputa por espectro de radiofrequência se intensificou, tornando-se cada vez mais complexo. Nas primeiras consultas públicas houve presença basicamente de empresários do setor de telecomunicações, fabricantes de equipamentos de telecomunicações, advogados/consultores e pessoas físicas. Já nas duas últimas consultas públicas, este rol foi ampliado para empresários do setor de radiodifusão,

empresas públicas, determinados órgãos públicos, associações de defesa do consumidor, empresários de segurança privada, Forças Armadas, empresas de pequeno porte e até mesmo fabricantes de veículos automotores, refletindo a complexidade do processo de disputa pela utilização do bem público espectro radiofrequência, inclusive para além de entes ligados a telecomunicações ou radiodifusão.

Quanto ao processo de medida dos impactos de cada consulta pública no produto normativo final elaborado pela ANATEL, realizando o recorte de algumas contribuições mais relevantes, inicialmente na consulta pública do 2G, empresas fabricantes de produtos de telecomunicações à época (Nokia, Colla e GTE Brasil), defenderam alteração dos critérios de definição dos participantes na segunda rodada do leilão, apontando que houvesse uma diminuição do critério de 90% para 20% sobre a maior oferta recebida por região, em uma tentativa de diminuir a competição do certame nas fases seguintes. Avaliando o item 8.6 do Edital de Licitação nº 002/2001 – SPV/ANATEL, percebe-se que a agência acatou em parte essa contribuição, reduzindo o critério de 90% para 80% sobre a maior oferta recebida por região.

Outra manifestação de destaque no âmbito da consulta pública da tecnologia 2G estudada refere-se à manifestação da empresa Vivo S. A., no ato representada pela Telerj, Telesp, Teleshia e Telesergipe, bem como, da empresa Claro S. A., por meio da empresa Telet S. A. e da Embratel S. A, solicitando a exclusão do edital de cláusulas que pudessem restringir a contratação de serviços e aquisição de equipamentos por parte das vencedoras do leilão, argumentando que, diante do mercado competitivo, as empresas deveriam ser livres para contratar com quem quisessem. Entretanto, essas manifestações não foram aceitas pela ANATEL que, conforme item 8.8 do Edital de Licitação nº 002/2001 – SPV/ANATEL obrigou a empresa de telefonia móvel a considerar propostas, inclusive de fornecedores de equipamentos independentes nacionais e, havendo empate entre propostas, deveriam ser utilizados critérios de desempate, a preferência a serviços oferecidos por empresas situadas no Brasil, equipamentos e materiais produzidos no Brasil, e, entre eles, àqueles com tecnologia nacional. Em relação à definição de fornecedores de equipamentos independentes, nos termos da Resolução nº 155/1999 da ANATEL, são aqueles que executam serviços ou produzem equipamentos ou materiais e que não sejam controlados pela operadora de telecomunicações contratante de serviços, adquirente de equipamentos ou de materiais.

A contribuição em questão relaciona-se com a temática de pesquisa e desenvolvimento da indústria de telecomunicações do Brasil, abrindo possibilidade para

discussão do histórico de dependência de produtos eletrônicos fabricados em outros países. Sobre o assunto, Menardi e Costa (1999) dispõe que, para superar a dependência de tecnologia estrangeira do setor de telecomunicações do Brasil vigente até a década de 1960, a empresa estatal que detinha o monopólio de exploração das telecomunicações do Brasil à época (TELEBRAS), esforçou-se para replicar no país um padrão de centro de pesquisa e desenvolvimento em telecomunicações criado em outros países. Assim, em 1976, o Ministério das Comunicações criou o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) para o desenvolvimento tecnológico do setor, com o objetivo de fomentar uma política de autonomia tecnológica, diminuindo a dependência de tecnologia estrangeira

Menardi e Costa (1999) apontaram que o CPqD significou a primeira instituição de acumulação e duplicação de tecnologia digital de informação no Brasil, projetado para o estabelecimento de uma política de longo prazo com objetivo de enriquecer a base nacional de tecnologia digital e minimizar a dependência estrangeira. Desta forma, na década de 1970, essa instituição abraçou o protagonismo de pesquisa básica, desenvolvimento, coordenação e difusão de tecnologia para a indústria do país. Sob a coordenação e financiamento da TELEBRAS, a pesquisa aplicada e o desenvolvimento de equipamentos era presidida pelo CPqD, mas também havia a possibilidade de contratação de profissionais de fora da instituição, se houve necessidade. Sob a forma de política pública, o CPqD conseguiu relevância nacional, dominando metade do mercado nacional de sistemas desenvolvidos, com relevantes projetos tecnológicos, iniciativas de transferência de patentes para a indústria e um importante processo de acumulação tecnológica em sistemas periféricos de transmissão e em outras complexas áreas, como centrais de comutação, desenvolvimento de fibra ótica e de componentes eletrônicos.

Entretanto, com o fim do sistema TELEBRAS e com a privatização das telecomunicações no Brasil, Covolan (2020) ressalta que houve o desmanche de um sistema corporativo de pesquisas e desenvolvimento, que inclusive contava com a participação das universidades brasileiras. Para agravar a situação, a ANATEL também removeu dos contratos de concessão firmados com as empresas privadas após a privatização do setor de telecomunicações cláusulas que privilegiavam a utilização de produtos fabricados no Brasil, por meio de tecnologia nacional, favorecendo mais ainda o processo de enfraquecimento das pesquisas de telecomunicações a partir do CPqD. Para Covolan (2020), as pesquisas do CPqD foram satisfatórias em colocar o Brasil, ao longo de anos, em posição privilegiada, com o desenvolvimento de tecnologias essenciais à época, entretanto, com a privatização, o setor passou a vivenciar transformações com a

tecnologia sendo importada a um custo menor, sem a necessidade de desenvolvimento de tecnologia nacional, promovendo uma persistente perda da independência do país.

Covolán (2020) registra ainda que a maior parte da infraestrutura de telecomunicações do Brasil após a privatização passou a ser importada, com equipamentos fabricados por meio de insumos estrangeiros e materiais fabricados no Brasil gerando o pagamento de *royalties*. Com isso, desde a privatização, Covolan (2020) sugere a diminuição da política nacional de pesquisa e desenvolvimento de telecomunicações no Brasil, apontando que quanto mais se abre o setor ao capital estrangeiro passa a existir menos justificativas para investimento em pesquisas, minimizando a percepção do valor estratégico das telecomunicações para a soberania nacional e da importância da autonomia tecnológica. Maurício et al. (2021) acrescenta que ao mesmo tempo em que ocorria redução dos investimentos em pesquisa e inovação para o setor de telecomunicações, a aprovação da Lei nº 8.248/1991 que alterou os dispositivos protecionistas e de incentivos do setor de informática do país, previstos na Lei nº 7.232/84, promoveu uma abertura acelerada do mercado de informática do país, fazendo com que as empresas nacionais deixassem de competir com as empresas estrangeiras, contribuindo para a posição de dependência tecnológica do país.

Desta forma, em que pese a ANATEL não ter aceitado as contribuições das empresas Vivo S. A. e Claro S. A. solicitando a exclusão do edital de cláusulas que pudessem restringir a contratação de serviços e aquisição de equipamentos por parte das vencedoras do leilão, de uma forma geral, eram cláusulas que privilegiavam a aquisição de equipamentos de empresas nacionais como critério de desempate e não como forma principal de aquisição dos mesmos. Em regra, desde a privatização, os editais de licitação de telefonia móvel vem trazendo cláusula em que havendo empate no leilão, como critério de desempate a empresa se obriga a dar preferência por equipamentos, programas e materiais produzidos no país, entre eles, àqueles com tecnologia nacional. Assim, considerando ainda que as chances de empate nos leilões sejam pequenas, pode se inferir que se trata de cláusula sem efetividade, que ignoram iniciativas para fomentar o desenvolvimento de pesquisas na área de telecomunicações do país, contribuindo para permanência do país dentro de um contexto de dependência tecnológica de outras nações.

Prosseguindo, no tocante à consulta pública para implantação da tecnologia 3G, a empresa Vivo S. A. participou por intermédio das empresas Telerj e Telemig solicitando em suas contribuições que: a) as tarifas de interconexão entre as redes de telefonia móvel e telefonia fixa fossem revistas, b) que a Anatel avaliasse o critério de definição do

município como coberto pela telefonia móvel quando o sinal estivesse em 80% de sua área urbana somente no distrito sede e c) promovesse a exclusão do seguro garantia previsto no edital do certame na hipótese de a empresa não cumprir com as obrigações de instalação de telefonia móvel em novos municípios. Em relação às tarifas de interconexão, que são aquelas em que há divisão de receitas quando a comunicação trafega por redes de telecomunicações de diferentes empresas, cabe pontuar que provavelmente a agência não considerou porque se trata de um assunto que extrapolaria o edital da licitação da telefonia móvel, inclusive tendo uma regulamentação própria, conforme Resolução Anatel nº 693/2018 que revogou a Resolução Anatel nº 693/2018. Sobre o critério de cobertura de 80% da área urbana para considerar o município atendido quanto à cobertura de telefonia móvel, trata-se de um critério que já vinha sendo utilizado pela ANATEL em editais de licitação anteriores. Aqui, a agência não atendeu à contribuição da empresa Vivo S. A. e manteve o critério em questão no edital de licitação do 3G.

Em relação ao critério em questão, cabe ressaltar que não há previsão do mesmo em lei ou resolução da ANATEL, cuja regulamentação ocorre dentro de cada edital de licitação de telefonia móvel, sendo que historicamente a agência utilizou o critério de 80% para considerar o município coberto por telefonia móvel. Trata-se de um assunto que tradicionalmente levantou divergências, tendo de um lado as operadoras de telefonia móvel se posicionando pela retirada ou diminuição deste percentual e, do outro lado, entidades ligadas à defesa dos consumidores, como o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) no edital do 4G, defendendo a ampliação desse percentual para diminuir problemas de cobertura de telefonia móvel principalmente em áreas remotas ou periféricas. Embora para os editais de licitação do 3G e 4G tenha sido mantido o percentual de 80%, analisando o edital do leilão para a implantação do 5G, verifica-se que houve alteração do referido critério por parte da ANATEL, aumentando o nível de cobertura para 95% da área urbana do distrito sede do município, bem como, estabelecendo um patamar mínimo do valor de sinais de telefonia móvel em -110 dBm, com a utilização da tecnologia 3G ou superior, para que o município seja considerado atendido pela telefonia móvel. Assim, o novo percentual adotado pela ANATEL tem por objetivo ampliar a área de cobertura dos municípios brasileiros, principalmente de localidades em regiões mais distantes, que poderiam não ser atendidas diante do percentual menor do critério anterior. Ainda, a ANATEL apenas irá considerar o município atendido pela telefonia móvel se a tecnologia for 3G ou superior, forçando a

modernização da telefonia móvel de 2G ainda presente em alguns municípios do país. Por fim, ainda no edital da licitação do 3G, contrariando mais uma vez a solicitação da empresa Vivo S. A., a ANATEL manteve a obrigatoriedade de depósito de valores como seguro garantia para afiançar que a operadora de telefonia móvel levasse sinal para municípios desprovidos de cobertura de telefonia móvel.

Escritórios de advocacia e consultorias especializadas, provavelmente defendendo interesses de empresas interessadas em participar do leilão do 3G, solicitaram a exclusão do edital do item que estabelecia obrigação de compartilhamento de redes de telefonia móvel para municípios de até 30 mil habitantes. A ANATEL não atendeu o pleito em questão, com a manutenção da cláusula 4.1, §3º do edital de licitação do 3G, prevendo a obrigação de compartilhamento de redes por duas ou mais prestadoras para o atendimento de municípios com população abaixo de 30.000 (trinta mil) habitantes.

A construção da licitação para implantação do 3G no Brasil, no ano de 2007, previa uma ousada iniciativa de obrigações para as empresas vencedoras do leilão de radiofrequência, na forma dos chamados compromissos de abrangência, na tentativa de levar telefonia móvel para municípios com população de até 30 (trinta) mil habitantes, com cronogramas que variavam de 12 (doze), 24 (vinte e quatro) e 96 (noventa e seis) meses. Até então, as iniciativas da ANATEL para expandir os sinais de telefonia móvel estavam concentradas para capitais e com algumas iniciativas para cidades com 200 (duzentos) e 100 (cem) mil habitantes. Diante desta ousada iniciativa, as operadoras de telefonia móvel deveriam realizar consideráveis investimentos econômicos para atender às obrigações, sendo que tal iniciativa despertou a oposição das principais operadoras de telecomunicações à época, com BrasilTelecom, OI e Vivo S. A. se manifestando para que a ANATEL retirasse ou amenizasse tal obrigação. A BrasilTelecom requereu que fosse retirada desta obrigação os municípios com população de até 5 (cinco) mil habitantes, enquanto a OI considerava que a obrigação de avançar com a cobertura de telefonia móvel para municípios com até 30 mil habitantes deveria ser revisada, pois à época, no ano de 2007, o Brasil possuía 2234 municípios sem telefonia móvel com população inferior a 30 mil habitantes e, tais municípios concentravam apenas 9,3% da população brasileira com uma parcela significativa de sua população em áreas rurais. A Vivo S. A. trouxe a contribuição de que, à época, no ano de 2007, já havia telefonia móvel em 3280 municípios brasileiros distribuídos por todos os estados com 108,5 milhões de usuários e uma densidade de 57,36 terminais por habitante, sendo que ampliar o acesso para municípios com população de até 30 mil habitantes elevaria os custos para modernização

da rede de telefonia móvel então utilizada e para implantação de infraestrutura em novos municípios, já que a opção política seria de universalização do acesso aos serviços de telecomunicações por meio da telefonia móvel, seria mais do que justo que se utilizassem recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

Em relação ao instituto conhecido como compromisso de abrangência, há necessidade de conhecê-lo diante de sua importância estratégica para universalização do acesso ao serviço de telefonia móvel, bem como, para a ampliação do acesso à internet no Brasil. A Lei nº 9.472/1997 exige que para a prestação telefonia móvel, conhecida como serviço móvel pessoal, sejam exigidas a obtenção prévia perante à ANATEL de duas modalidades de outorga de serviço público: a autorização de direito de uso de radiofrequência, prevista no art. 163 da Lei nº 9.472/1997, associada a outra autorização para prestação de algum serviço de telecomunicações em regime privado, concedida, conforme art. 167 da LGT, por prazo determinado de até vinte anos, prorrogável por iguais períodos. Cabe ressaltar que os serviços de telecomunicações em regime privado são aqueles prestados nos termos dos princípios constitucionais da atividade econômica, nos termos dos imperativos da livre iniciativa, para estipular a participação do mercado, evitando abusos por parte dos agentes do mercado, em coerência com os ensinamentos da professora Di Pietro (2017) que defende que serviço público pode ser prestado sob o regime parcialmente público (regras de livre mercado, mas sob a supervisão de certos condicionamentos impostos pelo Poder Público).

Ainda, o art. 71 da Lei nº 9.472/1997 estabelece que a ANATEL possa impor restrições, limites ou condições à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações para prestação de serviço, para aprimorar a competição efetiva, bem como impedir a concentração econômica no mercado. Assim, excepcionalmente, a ANATEL pode estabelecer limitações administrativas que não seriam normalmente previstas em outros serviços prestados conforme regime de mercado em outras áreas econômicas. Para Quinalia (2015), essas limitações administrativas são decorrentes da titularidade do Poder de Polícia da Administração Pública para promover restrições de liberdades e propriedades, outorgado com base em previsões legais ou constitucionais, inclusive que vem contribuindo diretamente para massificação do acesso à internet no país. Quinalia (2015) acrescenta que essas limitações administrativas podem ser compostas por comportamentos comissivos, ocorrendo quando a Administração Pública estimula o particular a respeitar direitos e valores sociais que possam ser afetados pelo exercício indiscriminado de sua liberdade, ou omissivos, que se manifestam quando a

Administração Pública respeita o núcleo essencial de uma liberdade, para evitar desconfigurar esse direito.

Em face do exposto acima, em situações para concessão ou renovação do direito de uso de radiofrequência, conforme art. 71 e art. 167, § 3º da Lei nº 9.472/1997, considerando o grande interesse das prestadoras de telefonia móvel em adquirir novas parcelas de espectro de radiofrequência, a ANATEL pode estabelecer compromissos de investimento alternativamente ao pagamento de todo ou parte do preço público correspondente para obtenção ou renovação do direito de uso de radiofrequência. Por meio desse instituto, em troca do interesse das prestadoras de telefonia móvel na aquisição de faixas de espectro de radiofrequência, a ANATEL vem condicionando a aquisição com a obrigação de instalação de telefonia móvel em municípios sem telefonia móvel ou então para a melhoria de infraestrutura de telecomunicações em localidades precárias. Tais medidas são convergentes à interpretação de autores como Castells (2017), para quem a opção política do Estado brasileiro nas últimas décadas para fechar a chamada fissura digital vem sendo fornecer o acesso à internet por meio da telefonia móvel, em contrapartida com outras opções, como por meio de acessos fixos.

Sobre a solicitação da Vivo S. A. para que parte das despesas com os compromissos de investimento para levar telefonia móvel para municípios com população menor que 30 (trinta) mil habitantes fosse custeada com recursos do Fundo de Universalização de Telecomunicações (FUST), cabe registrar que o FUST foi instituído pela Lei nº 9.998/2000 para promover a universalização dos serviços de telecomunicações com foco em áreas com pouca atratividade para investimentos privados. A contribuição para este fundo corresponde a 1% da receita bruta das prestadoras de serviços de telecomunicações, após o desconto de ICMS. Entretanto, nos últimos anos, a legislação relacionada com o fundo foi alterada por meio da Lei nº 14.109/2020, que dentre outras alterações, ampliou a aplicação desses recursos para outros serviços além da telefonia fixa, bem como, disciplinou que os recursos do fundo seriam geridos por um conselho gestor, composto por representantes de diferentes ministérios do Poder Executivo, ANATEL, representantes das prestadoras de serviços de telecomunicações e da sociedade civil. Considerando o período de 2001 a 2020, o FUST

arrecadou R\$ 12 bilhões,<sup>29</sup> entretanto, para o período de 2001 a 2016, o TCU<sup>30</sup> apontou que apenas de 0,002% do total arrecadado foi efetivamente utilizado em políticas públicas de universalização de serviços de telecomunicações.

Em relação à solicitação das principais operadoras de telefonia móvel à época, para retirada das obrigações em forma de compromissos de abrangência, para levar telefonia móvel para municípios com população de até 30 (trinta) mil habitantes, com cronogramas que variavam de 12 (doze), 24 (vinte e quatro) e 96 (noventa e seis) meses, a ANATEL não aceitou esta contribuição, mantendo integralmente as obrigações, podendo ser inferido que foram fundamentais para chegada da telefonia móvel em milhares de municípios do país ao longo das últimas décadas.

Avançando com a análise de possíveis incorporações para implantação da tecnologia 4G, inicialmente houve contribuições de entes ligados à radiodifusão pública, com representantes das emissoras Empresa Brasil de Comunicação (EBC), da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e da Câmara dos Deputados registrando que diante da retirada das emissoras de radiodifusão pública da faixa de 700 MHz para realocação em outra faixa de frequência não havia garantias por parte do Poder Público da existência de canais necessários para alocação de toda radiodifusão pública, inclusive considerando novas demandas.

Em relação à demanda em questão, tendo em vista que, no Brasil, o processo de reorganização do espectro de radiofrequência é conduzido pela ANATEL, ocorrendo, segundo Martins (2010), a partir de diretrizes para políticas públicas definidas pelo Ministério das Comunicações e pela UIT. Diante dos diferentes interesses envolvidos, a ANATEL conduz o processo de reorganização com a elaboração de audiências públicas e consultas públicas, oportunizando a participação de diferentes atores afetados pela modificação do uso do espectro de radiofrequência. No presente caso, no ano de 2013, por meio da Portaria nº 14/2013 do Ministério das Comunicações, que definiu a política pública, a ANATEL deu início ao processo de reorganização da faixa de 698 a 806 MHz, conhecida popularmente como faixa de “700” MHz. Essa política pública tinha como objetivo acelerar o acesso ao Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T e, paralelamente, ampliar a disponibilidade de espectro de radiofrequência para o

---

<sup>29</sup> BRASIL. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações. Carga Tributária e Fundos Setoriais em Telecomunicações. *Anatel*, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/arrecadacao/carga-tributaria>. Acesso em: 07 mar. 2025.

<sup>30</sup> BRASIL. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações. Carga Tributária e Fundos Setoriais em Telecomunicações. *Anatel*, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/arrecadacao/carga-tributaria>. Acesso em: 07 mar. 2025.

atendimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, com a intensificação do acesso à internet móvel a partir da tecnologia 4G. Entretanto, o processo de reorganização se apresentou com uma complexidade sem precedentes para o setor de telecomunicações/rádiodifusão do país, pois inicialmente deveria ser realizada a transferência dos canais das emissoras de televisão aberta da faixa de frequência de 698 a 806 MHz, que concentrava principalmente canais de rádiodifusão pública, como a TV Justiça e a TV Senado, para a faixa de frequência de 470 a 698 MHz. Em seguida, com a liberação da faixa de 698 a 806 MHz, os serviços de telefonia móvel poderiam ocupá-la progressivamente. Assim, em face do apresentado, o pleito dos representantes da rádiodifusão pública acabava extrapolando as competências da ANATEL, com o envolvimento de competências do Ministério das Comunicações. Após mais de uma década do processo de reorganização da faixa de 698 a 806 MHz, percebe-se que, apesar da insegurança jurídica inicial, o procedimento transcorreu de forma adequada, com a devida alocação de canais para a rádiodifusão pública.

A representação da rádiodifusão privada contando com a presença dos principais grupos de comunicação do país, como Globo, SBT, Record, RBS, das principais entidades representativas ABRATEL, ABRA e ABERT, bem como, de diversas emissoras de rádio e televisão de todo o país se manifestaram na consulta pública em questão sugerindo que a retirada das emissoras de rádiodifusão da faixa de 698 a 806 MHz para destinação à telefonia móvel poderia inviabilizar os serviços de rádiodifusão frente à necessidade de faixas de frequência adicionais com a chegada de tecnologias como 4K e 8K, que possibilitariam a transmissão de imagens em alta definição. De forma complementar, questionaram os fóruns internacionais de deliberação da UIT sobre a crescente padronização do uso de faixas de frequência para a telefonia móvel, sugerindo que as essas decisões podem estar sendo influenciadas por interesses do setor empresarial de telefonia móvel, incluindo a indústria de fabricante de equipamentos, que possuem uma maior representação dentro dos espaços de deliberação da UIT. Quanto à solicitação em questão, cabe lembrar que a decisão política sobre o assunto já havia sido tomada no âmbito do Ministério das Comunicações, conforme Portaria do Ministério das Comunicações nº 14/2013, competindo à ANATEL a implementação das ações necessárias de desocupação da faixa de frequência de 698 a 806 MHz, para futura destinação à telefonia móvel, e realocação das emissoras de televisão na nova faixa de 470 a 698 MHz, não sendo possível que a agência aceitasse as contribuições de participação social com este pleito.

A participação dos grupos empresariais do setor de telefonia móvel na consulta pública em questão registrou a presença das maiores empresas do país à época, como Claro, TIM, Vivo/Telefônica, Algar, bem como, de seus principais sindicatos e associações, como GSMA, AHCET e Sinditelebrasil. Em relação aos seus pedidos, diante do interesse em fazer uso da faixa de frequência de 700 MHz, defenderam que a destinação do espectro de radiofrequência deveria atender e priorizar os serviços públicos de maior demanda social e acrescentaram que se trata de uma iniciativa coerente com a opção do país de universalizar o acesso à internet por meio de telefonia móvel. A participação destes entes referiu-se à mera formalidade para legitimar uma opção política que já havia sido tomada no âmbito do Ministério das Comunicações, para futura destinação da faixa de frequência de 698 a 806 MHz às empresas de telefonia móvel.

Sobre a presença de empresas fabricantes de equipamentos de telecomunicações na consulta pública em questão, representantes de empresas como Nokia, Ericsson, Intel, Qualcomm, Oracle, Cisco, Phonebrasil, Ideia, Aninee e Eletros se manifestaram ressaltando a importância de destinação da faixa de frequência de 700 MHz para o setor de telefonia móvel, lembrando que economicamente haveria intensa movimentação do mercado eletrônico do país, com a necessidade de novas antenas, rádios transmissores, equipamentos de redes e sem ignorar a necessidade de novos *smartphones* pelos consumidores brasileiros. Mais uma vez, a participação destes entes referiu-se à mera formalidade para também legitimar uma opção política que já havia sido tomada no âmbito do Ministério das Comunicações, para futura destinação da faixa de frequência de 698 a 806 MHz às empresas de telefonia móvel.

Uma importante participação na consulta pública em questão refere-se aos representantes das Forças Armadas, Petrobrás, órgãos de segurança pública (polícias militares e civis) e empresas de segurança privada, cujos interesses convergiam no sentido de que a ANATEL destinasse parte do espectro de radiofrequência da faixa de 700 MHz para utilização por aplicações relacionadas com atividades desenvolvidas pelos respectivos entes. Diante dessas solicitações, a ANATEL alterou a minuta do regulamento de implantação da tecnologia 4G para destinar uma parte específica do espectro de radiofrequência, composta por 5 MHz, dentro da faixa de 700 MHz para uso exclusivo por parte dos entes governamentais, como, por exemplo, as Forças Armadas, os órgãos de segurança pública, empresas públicas, bem como, por entes privados, citando, por exemplo, empresas privadas do ramo de segurança.

Já a participação de organizações sem fins lucrativos na consulta pública para implantação do 4G contou com a presença do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), que se manifestou no sentido de que, diante da amplitude e importância do leilão de radiofrequência da faixa de 700 MHz, o Poder Público deveria privilegiar a construção de um formato de leilão que focasse na melhoria dos preços, a qualidade do serviço, ampliação da cobertura de sinal e incremento da competição entre as empresas em detrimento da capacidade de arrecadação de recursos para os cofres públicos. O IDEC também externalizou preocupação com a quantidade de faixas de frequência atualmente disponíveis para uso livre pela sociedade, principalmente pelas redes *wi-fi*, incluindo o uso residencial pelos consumidores. Para o IDEC, paralelamente a destinação da faixa de 700 MHz para a telefonia móvel, a ANATEL deveria avaliar a necessidade de faixas adicionais para o uso livre residencial e se possível destinar parcela do espectro de radiofrequência da faixa de 700 MHz para uso livre pela sociedade. Por fim, o IDEC trouxe considerações no sentido de que a ANATEL alterasse o critério no qual considera o município atendido pelo sinal de telefonia móvel quando o sinal cobre 80% da área urbana do distrito sede do município, ressaltando que é um critério que deixa periferias e distritos de determinados municípios sem cobertura de sinal de telefonia móvel. Sobre a contribuição em questão do IDEC, deve ser ressaltada que se trata de uma manifestação muito rica e complexa no tocante a possível aceitação, principalmente considerando que já havia sido realizado todo um estudo de análise de impacto regulatório envolvendo todo o leilão de radiofrequência. Em que pese algumas sugestões do IDEC não terem sido incorporadas na consulta pública para implantação do 4G, verifica-se que no desenho original do leilão de radiofrequência seguinte para implantação do 5G, o leilão já contou com algumas dessas sugestões, como o aumento do critério de cobertura do município como 95% da área urbana do distrito sede e o incremento da competição com a possibilidade de entrada de novas empresas para prestar o serviço de telefonia móvel no país.

Prosseguindo, com a análise a partir de agora da aceitação ou não das contribuições relativas à consulta pública para implantação do 5G. Inicialmente sobre participação de representantes de fabricantes de equipamentos gerais deve ser registrada a presença da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), General Motors, Sindipeças e Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE). Suas contribuições tinham como objetivo evitar que o foco do leilão das radiofrequências para tecnologia de quinta geração (5G) tivesse um viés arrecadatório, ressaltando a

preocupação de convivência entre as frequências destinadas à tecnologia de quinta geração (5G) e sistemas eletrônicos automotivos, evitando interferências prejudiciais e, por fim, salientar que a tecnologia móvel de quinta geração (5G) pode contribuir diretamente para expansão do agronegócio do país, que já possui importante participação no Produto Interno Brasileiro (PIB). Em relação às contribuições em questão, pode ser afirmado que a ANATEL já havia previsto tais iniciativas antes mesmo da submissão do edital do 5G à consulta pública. No planejamento inicial do leilão do 5G, havia a intenção de leiloar a faixa de frequência de 3.300 MHz a 3.600 MHz, entretanto, houve ampliação das faixas de frequência que seriam vendidas para 3.300 MHz a 3.700 MHz, ou seja, com a inclusão de 100 MHz adicionais. Com o aumento da parcela de espectro de radiofrequência disponível para o leilão do 5G, a escolha da ANATEL foi de disponibilizar espectro de radiofrequência suficiente para utilização dessa tecnologia em sua plenitude, sem prejudicar a competição, ou seja, com espectro disponível para as quatro empresas de telefonia móvel do país (CLARO, TIM, VIVO, Oi). Entretanto, diante dos problemas financeiros da empresa Oi, que enfrentou um complexo processo de recuperação judicial e teve suas operações de telefonia móvel vendidas para outras três empresas de telefonia móvel do país, a ANATEL também previu que em caso de não aquisição do espectro disponível para o 5G, por parte das quatro tradicionais operadoras de telefonia móvel do país, a quarta parte do espectro do 5G não adquirida poderia ser leiloada para em caráter regional para empresas de pequeno porte interessada, possibilitando novos entrantes no mercado. Assim, pode ser inferido que houve uma preocupação da ANATEL em garantir a operação da tecnologia 5G no país em sua máxima plenitude, com robustez frente a problemas de interferência prejudiciais.

Quanto à participação do setor empresarial de telecomunicações, associações e sindicatos representativos, estiveram presentes as operadoras de telefonia móvel Oi S. A., TIM S. A., ALGAR TELCOM, o sindicato representativo das operadoras de telefonia móvel SINDITELEBRASIL e a associação GSMA. As suas contribuições foram no sentido de reforçar a importância da implantação das comunicações móveis por meio da tecnologia de quinta geração (5G), evitar um certame com viés arrecadatório e garantir a implantação da tecnologia móvel sem interferências prejudiciais em outros serviços de telecomunicações ou radiodifusão. Um ponto de convergência entre os participantes foi a argumentação de que a implantação da tecnologia de comunicação móvel de quinta geração (5G) exigiria um número cinco a dez vezes mais antenas, comparando com o quantitativo atual que é de 92 mil em todos os municípios do país. Entretanto,

argumentaram que o Brasil possui mais de 300 legislações municipais e estaduais dificultando a instalação de infraestrutura, sendo que o licenciamento de antenas leva em média um ano, e alguns casos chegam a cinco anos e, conforme levantamento realizado em 2018, haviam mais de quatro mil pedidos de instalação de novas antenas de telefonia aguardando licenciamento pelas prefeituras de grandes cidades brasileiras. Aqui, pode-se dizer que a ANATEL aceitou parcialmente as contribuições em questão, principalmente para mitigar possíveis problemas de interferência prejudicial, em face da complexidade das medidas de operacionalização do leilão 4G, por meio da faixa de 700 MHz, as iniciativas para implantação da tecnologia 5G seguiram a mesma lógica para a implantação da tecnologia 4G. Desta forma, foi prevista a instituição pelas empresas vencedoras do leilão de uma pessoa jurídica autônoma Entidade Administradora da Faixa de 3,5 GHz (EAF), para gerir um orçamento aproximado de R\$ 6,3 bilhões de reais com objetivo de mitigar possíveis interferências de estações de satélite profissionais que operam na banda C, a distribuição de kits para a migração dos usuários de antenas parabólicas de baixa renda da banda C para a banda Ku, implantação de uma rede de comunicação chamada de Programa Amazônia Integrada e Sustentável – PAIS e criação de uma Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal, conforme Portaria nº 1.924 - MCOM/2021, do Ministério das Comunicações. A EAF deve ser empresa dotada de independência administrativa e autonomia financeira, patrimonial e impessoalidade decisória, ser constituída segundo as leis brasileiras, com sede e administração no país, ter prazo de duração indeterminado e deter capacidade técnica.

Quanto à solicitação para iniciativas no sentido de diminuir a burocracia municipal para permitir a instalação de torres e antenas necessárias para consolidação do 5G no país, deve ser salientado que é um assunto que extrapola a consulta pública em questão, extrapola inclusive as competências constitucionais da República Federativa do Brasil. As disposições relacionadas com a ocupação de solo urbano são de competência constitucional dos municípios, conforme art. 30, VIII da Constituição Federal, sendo que em face do grande número de municípios no país, não há uma uniformidade de legislação, bem como, de exigências, além do mais, existem municípios em que a análise de um processo para novo licenciamento demora muito tempo, provocando uma fila de milhares de processos aguardando a emissão da referida licença em todo o país. Entretanto, cabe ressaltar que se trata de uma demanda histórica do setor de telefonia móvel do país, que culminou com a aprovação da Lei nº 13.116/2015, dispondo sobre o compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações, quanto tecnicamente viável, forçando projetos de

interesse público (como rodovias, redes elétricas etc) a alojar estrutura para implantação de infraestrutura de comunicações, evitando escavações desnecessárias, além de regulamentar o chamado “Silêncio Positivo”. O dispositivo em questão previu que as licenças para a instalação de infraestrutura de suporte em área urbana deveriam ser emitidas por um procedimento simplificado, com prazo máximo de 60 dias. Na redação original aprovada pelo Congresso Nacional havia ainda uma previsão de que na hipótese de não cumprimento do prazo de 60 dias pelo município após o requerimento de instalação da nova torre, a ANATEL poderia emitir a referida licença em caráter temporário, entretanto, essa previsão foi vetada à época pela Presidência da República. Ocorre que recentemente foi aprovada a Lei nº 14.424/2022, dispondo sobre a autorização de instalação de infraestrutura de telecomunicações em casos de não manifestação do órgão competente, regulamentando o chamado "Silêncio Positivo", com o acréscimo de quatro parágrafos à Lei nº 13.116/2015. Assim, fica previsto o prazo máximo de 60 dias com início a partir da apresentação do requerimento para instalação junto ao órgão público municipal para manifestação desse órgão. Se o prazo não for respeitado, a empresa interessada pode proceder com a instalação. Todavia, a qualquer tempo, o órgão competente poderá cassar a licença caso as condições estipuladas sejam descumpridas, cabendo recurso administrativo, com efeito suspensivo, à decisão de cassação.

Os representantes dos fabricantes de equipamentos de telecomunicações se manifestaram que o leilão de radiofrequência para implantação da tecnologia de quinta geração (5G) deveria privilegiar o investimento e a inovação, principalmente na indústria para incorporar melhorias baseadas em aplicações para favorecer a ampla conexão de dispositivos à internet. Além do mais, acrescentaram que estudos apontam que a implantação da tecnologia móvel de quinta geração (5G) teria impactos na economia global da ordem de US\$ 12,3 trilhões de produção econômica até 2035, gerando US\$ 3,5 trilhões em produção e apoiando 22 milhões de empregos até 2035. Dentre eles, cabe ressaltar a participação da empresa chinesa Huawei, maior fabricante de equipamentos de telecomunicações global, mas que não participou da Consulta Pública nº 12/2013 anterior, para implantação da tecnologia de comunicação de quarta geração (4G). A Huawei enfatizou sua liderança mundial na produção de equipamentos de telecomunicações para o país e o mundo, registrando sua presença há mais de 22 anos no Brasil, com impacto na geração de milhares de empregos, inclusive pontuando, mesmo que implicitamente, a dependência do Brasil para com equipamentos da empresa para o

funcionamento de redes de 3G e 4G já instaladas no país. A empresa requereu que a redação final do edital de licitação excluísse possíveis cláusulas relacionadas com disposições de segurança cibernética com potencial de excluir a empresa do certame em questão.

Ocorre que a construção do formato do leilão de radiofrequência do 5G no Brasil esteve no meio de uma disputa geopolítica entre EUA e China, em que Scorsim (2020) pondera que, atualmente, os EUA não possuem uma empresa para fornecimento da tecnologia 5G a nível global, sendo que as únicas empresas com capacidade de competir com a chinesa Huawei são de outros países, impossibilitando os EUA de competirem diretamente com a China no tocante ao 5G. Dentro do ambiente de disputa, os EUA vêm acusando a tecnologia 5G da Huawei de possuir vulnerabilidades que facilitam espionagens através das redes de comunicações por terceiros, registrando ainda, que a Huawei teria ligações com o governo da China e assim seria obrigada a compartilhar informações de inteligência diante da legislação chinesa. A empresa Huawei nega todas as acusações, entretanto, Scorsim (2020) registra que o governo norte americano proibiu a empresa chinesa de fornecer equipamentos para as redes de telecomunicações do país, requerendo a remoção de equipamentos dessa empresa das redes de infraestrutura, bem como, proibiu o acesso aos fundos públicos para aquisição de equipamentos da mesma. Scorsim (2020) alerta ainda que, diante da pressão norte-americana, outros países como o Reino Unido, um dos principais parceiros dos EUA, vem restringindo a participação da Huawei no fornecimento de equipamentos para suas redes 5G.

O pano de fundo envolvendo a disputa geopolítica sobre a tecnologia 5G está relacionado com sua capacidade de transformação, assim, para Moraes de Lima (2018), em comparação com as anteriores, a tecnologia 5G é uma mescla de evolução e revolução, permitindo a ampliação do tráfego e dados e a redução do tempo latência, principalmente pela possibilidade de equipamentos periféricos portarem dispositivos eletrônicos que anteriormente ficavam nas grandes centrais de equipamentos. Moraes de Lima (2018) acrescenta que esta tecnologia vai definir o futuro da economia digital, principalmente da comunicação máquina a máquina e do comércio digital, sendo que a nação que dominar a utilização da tecnologia 5G terá vantagens estratégicas frente outras.

Em relação às contribuições da empresa Huawei na consulta pública em questão, em que pese todo o complexo debate político envolvendo a participação desta empresa chinesa no fornecimento de equipamentos para o leilão do 5G, pode ser afirmado que a ANATEL incorporou as contribuições da empresa Huawei, não incluindo no edital de

licitação do 5G qualquer cláusula que impedisse a empresa de fornecer equipamentos para as empresas vencedoras do leilão de radiofrequência em questão. Ainda, a ANATEL deslocou todas as questões relacionadas com segurança cibernética para um regulamento próprio, a Resolução ANATEL n° 740/2020. No edital de licitação do 5G, foi colocada uma única restrição que pode afetar a empresa Huawei, que está relacionada com a obrigação das empresas vencedoras do leilão de radiofrequência de construir uma rede de dados privativa para a Administração Pública, em que foram estabelecidas regras que podem liminar o perfil e origem de equipamentos dessa rede diante do grau de segurança exigido.

Para os representantes dos empresários de radiodifusão, basicamente, suas contribuições reconheciam a relevância que a tecnologia 5G proporcionará para o desenvolvimento do país, no entanto, o setor de radiodifusão estaria receoso com o risco do acesso da população à televisão aberta por satélite, por meio das chamadas antenas parabólicas, serviço essencial, livre e gratuito, que leva informação para a sociedade, pois parte do espectro de radiofrequência estaria sendo retirado das empresas prestadoras de serviço de satélite, com sua realocação em outra faixa de frequência, para implantação da tecnologia móvel de quinta geração (5G). Sobre a solicitação em questão, pode ser afirmado que a ANATEL tomou os cuidados necessários com a adoção de medidas para evitar interferências prejudiciais, com a coordenação e realização prévia de testes de convivência, em laboratório e campo, entre os serviços afetados, como radiodifusão, telefonia móvel, radiodifusão por satélite, inclusive com a presença de representantes de possíveis entidades afetadas, com o desenvolvimento de filtros e a distribuição de kits contendo novos receptores de antenas parabólicas para as pessoas afetadas, com custos cobertos pelas empresas vencedoras do leilão de radiofrequência.

Ainda, a Consulta Pública n° 09/2021 também contou com a participação de organizações sem fins lucrativos (Instituto Bem Estar Brasil, IOT Fórum, 5G das Américas, IBP), que reconheceram a implantação de redes 5G como um potencializador da massificação do acesso à internet e para o desenvolvimento de novas tecnologias, como veículos autônomos, controle robótico de manufatura, cirurgias remotas etc. Entretanto, em face das dimensões continentais do país, as referidas organizações externalizaram preocupação com o fato de que o acesso da população às redes de tecnologias de quinta geração (5G) poderia ficar dependente das tradicionais operadoras de telefonia móvel (CLARO, VIVO, TIM, OI). Neste sentido, essas organizações entendiam ser necessária a utilização de estratégias complementares ao leilão de

radiofrequência de quinta geração (5G) para o desenvolvimento de redes privadas de telecomunicação adicionais como uma alternativa às redes das tradicionais operadoras de telefonia móvel, para evitar uma dependência das tradicionais operadoras de telefonia móvel, favorecer o desenvolvimento local e a competição com a entrada de novos prestadores de serviço de telecomunicações, inclusive com potencial contribuir com setores econômicos, como do agronegócio e de exploração de petróleo.

Em relação às contribuições destas organizações sociais, pode-se dizer que foram parcialmente atendidas pela ANATEL, pois o edital de licitação do 5G trouxe como previsão a criação pelas entidades vencedoras do leilão da pessoa jurídica autônoma Entidade Administradora da Faixa de 3,5 GHz (EAF), para administrar um orçamento aproximado de R\$ 6,3 bilhões de reais, tendo dentre as obrigações, a implantação de uma rede de comunicação chamada de Programa Amazônia Integrada e Sustentável – PAIS e criação de uma Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal, conforme Portaria nº 1.924 - MCOM/2021, do Ministério das Comunicações. Ambas as redes privadas tem como objetivo diminuir a dependência do país para com as tradicionais operadoras de telecomunicações, sendo que também não pode ser ignorado que no edital de licitação do 4G, a ANATEL também reservou uma parcela específica de espectro de radiofrequência dentro da faixa de 700 MHz para uso por parte dos entes de Segurança Pública, Forças Armadas e empresas de segurança privada, com a possibilidades destes entes construir suas redes privadas de comunicação.

Sobre a participação da empresa sociedade de economia mista Petrobrás na consulta pública do 5G, seus representantes apresentaram contribuições expondo particularidades da atividade de extração dos recursos de petróleo e gás em áreas de alto-mar. Foi registrado que a ANATEL deveria avaliar a possibilidade de elaboração de um regulamento específico para atividades de telecomunicações que são desenvolvidas em alto-mar, inclusive com destinação de faixas de frequência inicialmente destinadas ao leilão de radiofrequência do 5G às essas aplicações, isso porque, essas particularidades não seriam contempladas pelos tradicionais regulamentos da agência. Quanto à contribuição em questão, inicialmente percebe-se que ela extrapola o assunto discutido dentro da consulta pública do 5G e provavelmente por isso não foi aceita pela ANATEL. Também não pode ser afirmado que a agência ignorou totalmente o assunto, pois conforme verificado com outros exemplos ao longo da pesquisa, a agência incorpora algumas sugestões para estudos e inclusive para melhoria de editais de licitação futuros,

como o aumento do critério de cobertura de telefonia móvel relativo a cada município de 80% para 95%.

Quanto à presença de representantes das empresas exploradoras de serviços de telecomunicações por satélite externalizaram preocupação com o respeito à segurança jurídica em relação aos altos investimentos que já haviam realizado em suas operações, sendo que seriam desalojadas das atuais faixas de frequência para outra faixa. Os representantes dessas entidades enfatizaram que a ANATEL não teria precedente jurídico de desocupação de faixas anteriormente destinadas à prestação de serviços de telecomunicações por meio de autorizações de uso de radiofrequência vinculada a recursos de órbita de direitos de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro para transporte de sinais de telecomunicações. Acrescentaram que em face dos vultosos investimentos, a legislação deu tratamento mais protetivo às outorgas de radiofrequência no caso dos satélites, garantindo que, diante de mudanças regulatórias, se aguarde o decurso do prazo da autorização outorgada à operadora de satélite, ou que se compensassem integralmente os prejuízos proporcionados pela mudança de destinação. Aqui pode ser afirmado que a ANATEL levou em consideração as preocupações das empresas operadoras de satélite, prevendo a criação pelas entidades vencedoras do leilão da empresa autônoma Entidade Administradora da Faixa de 3,5 GHz (EAF), para gerir um orçamento aproximado de R\$ 6,3 bilhões de reais com objetivo de operacionalizar a mitigação de possíveis interferências de estações de satélite profissionais que operam na banda C, a distribuição de kits para a migração dos usuários de antenas parabólicas de baixa renda da banda C para a banda Ku.

Avançando, a consulta pública do 5G contou com a participação de representantes das Forças Armadas, cujas contribuições pretendiam reservar parte do espectro de radiofrequência destinado ao leilão do (5G) para utilização de aplicações militares. Ocorre que, diferentemente da consulta pública para implantação do 4G, aqui não houve o atendimento do pleito similar dos entes das Forças Armadas, até mesmo porque se houve a retirada de uma parcela do espectro que seria futuramente destinado ao 5G, a tecnologia não poderia ser utilizada em sua ampla plenitude diante de falta de espectro de radiofrequência suficiente. Cabe ressaltar que na licitação do 4G, a ANATEL já havia reservado uma parcela significativa de espectro de radiofrequência para uso por parte das Forças Armadas.

Mais uma importante participação na consulta pública para implantação do 5G refere-se aos representantes das prestadoras de serviço de telecomunicações de pequeno

porte em que, de forma geral, manifestaram-se no sentido de reafirmar a necessidade de manutenção da proposta inicial de leilão da ANATEL, com a destinação de blocos de frequência regionais para intenção de captar novos entrantes no mercado de comunicação móvel a partir da implantação das tecnologias de quinta geração (5G). Além do mais, em face de o fato de que as prestadoras de pequeno porte não dispõem da mesma capacidade econômico-financeira das tradicionais operadoras de telecomunicações do país, bem como, o quantitativo de valor a ser pago no leilão para aquisição do direito de uso de radiofrequência constitui uma significativa barreira à entrada dessas prestadoras de pequeno porte, pois, retiraria recursos e capital para investimentos em infraestrutura e nas redes, ponderaram pela manutenção no edital de medidas de assimetrias para incentivar a participação das prestadoras de pequeno porte. Os representantes das entidades em questão ressaltaram ser fundamental a manutenção da medida assimétrica que permita que as prestadoras de pequeno porte paguem pelo direito de uso dos blocos regionais de radiofrequência a proporção inicial de 10% do valor integral do bloco, com o pagamento dos 90% restantes na forma de investimentos para expansão da cobertura do serviço na forma de infraestrutura e redes. Sobre a participação em questão, cabe ressaltar que a ANATEL manteve a redação original do edital de licitação do 5G que, inclusive, possibilitou a entrada de pequenas e médias empresas que adquiriram faixas de frequência no leilão do 5G. Ainda, em relação à forma de pagamento, o edital previu o direito de uso das faixas de radiofrequência em questão poderia ser parcelado em número igual ao prazo, em anos, do Direito de Uso de Radiofrequências, ou seja, até 20 (vinte) anos.

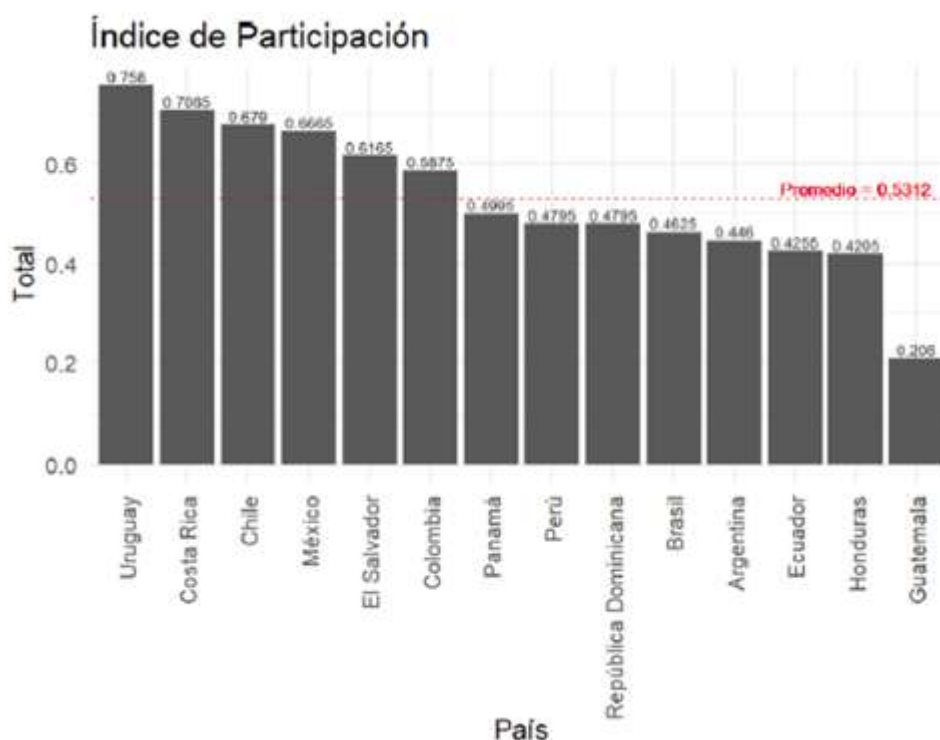
Após a apresentação dos impactos de participação social por meio das consultas públicas estudadas para implantação das tecnologias de telefonia móvel estudadas, é importante conhecer os resultados da pesquisa desenvolvida por González (2022), que a partir da análise da participação dos chamados grupos de interesse em canais como reuniões públicas, consultas formais, consultas informais, consultas públicas por meio da internet e por meio de conselhos consultivos em agências reguladoras de telecomunicações de quatorze países da América Latina, confeccionou os seguintes resultados:

**Imagem 37 – Participação Social dos grupos de interesse nas agências reguladoras de países da América Latina**

Tipos de grupos de interés						
<b>País</b>	<b>Agencia</b>	Asociaciones de empresarios (sector empresarial)	Asociaciones de consumidores (ONG)	Asociaciones de profesionales (Colegios)	Sindicatos	Universidades, Centros de investigación, etc. (ámbito académico)
<b>Argentina</b>	ENACOM	Si	Si	No	Si	No
<b>Brasil</b>	ANATEL	Si	Si	No	No	Si
<b>Chile</b>	SUBTEL	Si	Si	Si	No	Si
<b>Colombia</b>	CRC	Si	Si	Si	No	Si
<b>Costa Rica</b>	SUTEL	Si	Si	Si	No	Si
<b>Ecuador</b>	ARCOTEL	Si	Si	No	No	Si
<b>El Salvador</b>	SIGET	Si	Si	Si	No	Si
<b>Guatemala</b>	SIT	Si	Si	No	No	No
<b>Honduras</b>	CONATEL	Si	Si	Si	No	Si
<b>México</b>	IFETEL	Si	Si	Si	No	Si
<b>Panamá</b>	ASEP	Si	Si	Si	No	Si
<b>Perú</b>	OSIPTEL	Si	Si	No	No	Si
<b>República Dominicana</b>	INDOTEL	Si	Si	No	No	Si
<b>Uruguay</b>	URSEC	Si	Si	Si	Si	Si

Fonte: González (2022)

**Imagem 38 – Índice de participação social de grupos de interesse em agências reguladoras de telecomunicações de países da América Latina**



Fonte: González (2022)

A partir dos resultados acima, González (2022) aponta que as organizações empresariais, assim como as organizações de defesa dos consumidores e os representantes da academia são grupos de interesse que, regularmente, obtêm acesso aos processos de políticas regulatórias das agências reguladoras estudadas em comparação com outras organizações sem fins lucrativos e sindicatos. Para o pesquisador, uma explicação se deve à fragmentação destes últimos grupos e ao fato de que, em regra, os grupos empresariais tem acesso aos processos regulatórios das agências, assim como associações de defesa dos consumidores e a academia, mas possuem mais representantes em comparação com os demais grupos de interesse citados. Outro fator importante apontado pela pesquisa é o comportamento similar que pode ser observado em relação à frequência em que ocorre a interação dos grupos de interesse para com as agências reguladoras, ficando evidenciado que as organizações empresariais representam o grupo de interesse com maior frequência de interação para com as agências reguladoras em seus processos de políticas públicas, enquanto há uma menor interação por parte de grupos como associação de consumidores, sindicatos, academia e conselhos de classe, principalmente em face da natureza das

informações que estes últimos grupos podem oferecer às agências reguladoras na hora de participar da formulação de uma política pública. Portanto, para González (2022), todas as agências reguladoras estudadas estabelecem mecanismos formais e informais que dão acesso às organizações empresariais, entretanto, nem todas as agências e países estabelecem os mesmos mecanismos de participação e de acesso aos diferentes grupos de interesse.

Após a análise dos possíveis impactos da participação social por meio das consultas públicas para implantação das tecnologias de telefonia móvel estudadas, bem como, do conhecimento do comparativo da participação social por meio das diferentes agências reguladoras de telecomunicações da América Latina, há necessidade de compreender como a participação social ocorrida na ANATEL vem ocorrendo a partir dos diferentes níveis apresentados na primeira parte da pesquisa. Inicialmente cabe lembrar que a Administração Pública Federal do Brasil<sup>31</sup> define a participação social como o diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, enquanto, Pateman (1992) considera participação social como o processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões. Ainda quanto ao conceito de participação social, Carpentier (2018) pontua que o conceito de participação social pode ser explicado a partir dos vieses sociológico e político. Para o viés sociológico, esse autor considera o conceito de participação social de forma ampla e sem limites, representando uma forma de fazer parte de uma realidade a partir de interações humanas em questões cotidianas, inclusive combinadas com textos e tecnologias, a exemplo, dentre outras, de uma visita a um museu, a prática de um esporte, assistir a um programa de televisão, estar presente em determinado espaço online. Já conforme o viés político, para Carpentier (2018), diferentemente do viés social, a participação social corresponde um conceito mais limitado como uma maneira de partilha de poder, no qual os participantes conseguem impactar na tomada de decisão final.

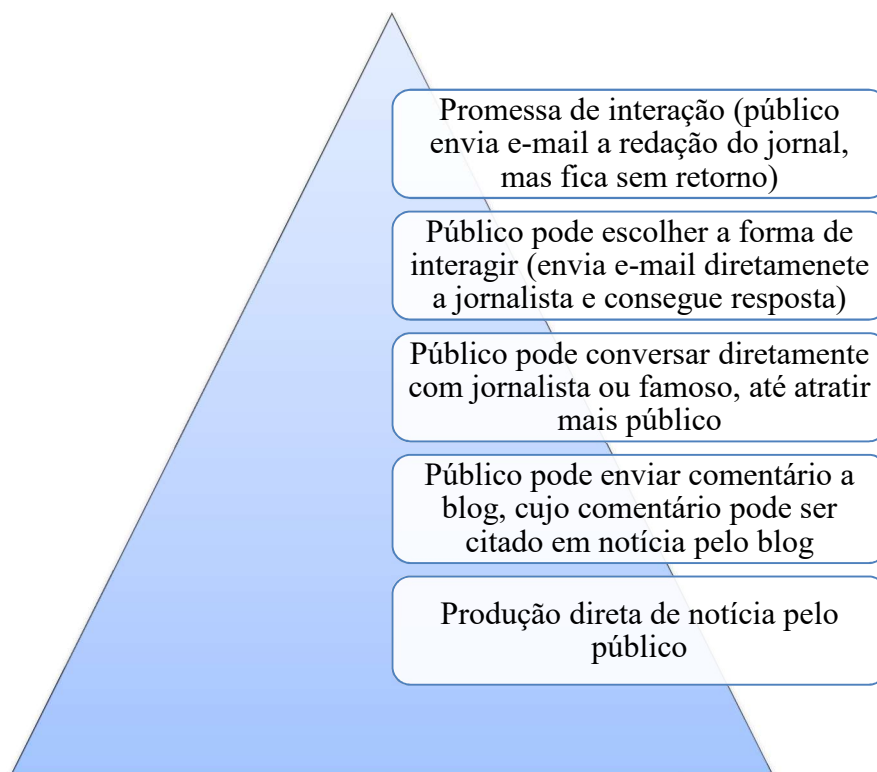
Ainda, especificamente no âmbito da Comunicação, Costa e Silva (2022) pondera que, com o avanço da internet, o próprio conceito de participação social pode estar sendo confundido com institutos próximos, assim tomando emprestadas lições aplicáveis ao jornalismo digital, para Costa e Silva (2022), com o crescimento da internet, passou a ocorrer confusão entre os conceitos de interatividade com engajamento ou participação,

---

<sup>31</sup> BRASIL. Ministério da Cidadania. Participação e Controle Social. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/participacao-e-controle-social>>. Acesso em: 16 dez. 2024

ressaltando que interatividade representa um estímulo que pode variar em determinados contextos e aspectos, principalmente por determinada pela estrutura tecnológica do meio. Relembrando, Palácios (2011) entende que a interatividade está relacionada com a capacidade de o jornalista interagir com os diversos públicos, fazendo com que se sintam dentro do processo jornalístico, permitindo troca de mensagens entre públicos e jornalistas, inclusive com a possibilidade de inserção de comentários no corpo da matéria, fóruns, de discussão e *chats* com jornalistas. Por outro lado, Quadros (2005) pontua que existem cinco níveis de interatividade:

**Imagem 39 – Cinco níveis de interatividade**



Fonte: Quadros (2005)

Inicialmente cabe ressaltar algumas particularidades da tentativa de inserção da interação por meio de consultas públicas dentro dos institutos de participação social apresentados pela pesquisa, principalmente no tocante à decisão final, pois, a título de exemplo, a decisão final dentro dos cinco níveis de interação jornalística compete à redação de um jornal, em regra, um particular, enquanto, a decisão final na participação por meio de consulta pública cabe a uma autoridade pública, sujeita às restrições do princípio da legalidade, bem como, a todos os níveis de responsabilização administrativa, cível e criminal. Para Bastos (1999), o servidor público possui bem mais restrições em sua atuação do que o particular, isso porque deve seguir as prescrições do princípio da legalidade, fazendo somente o que a lei permite, enquanto, o particular pode fazer tudo

que não seja proibido em lei. Ainda, conforme estudo da OCDE<sup>32</sup> sobre a responsabilização dos servidores públicos do país, salientou que no país há um modelo de responsabilização pessoal dos servidores públicos diante de faltas administrativas. Conforme dados apresentados neste estudo, a responsabilização pessoal de servidores públicos diante de práticas regulatórias não é uma prática comum entre os países membros da OCDE, podendo ter vários efeitos negativos, como a possibilidade de que os servidores públicos fiquem desestimulados a tomar decisões regulatórias adequadas para minimizar os riscos de serem processados e os profissionais altamente capacitados sintam-se desestimulados a entrarem no serviço público em face da possibilidade de responsabilização pessoal.

A partir do entendimento de participação social pela Administração Pública brasileira, como um diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório das políticas públicas, sem ignorar os entendimentos também apresentados sobre o conceito de sociedade civil, considerando que o estrato da sociedade brasileira participante das consultas públicas estudadas foi essencialmente de representantes ligados ao setor empresarial de empresas de telecomunicações/rádiodifusão e fabricantes de equipamentos relacionados, a pesquisa entende as consultas públicas estudadas não representaram um diálogo efetivo entre a sociedade civil brasileira e a Administração Pública. A professora Pateman (1992) considera participação social como o processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, entretanto, no caso em questão, o trabalho entende que as consultas públicas estudadas não tinham intenção de promover uma influencia recíproca, mas tão somente uma influencia unilateral por parte dos participantes na decisão da ANTEL.

Avançando, Carpentier (2018) pontua que o conceito de participação social pode ser explicado a partir dos vieses sociológico e político, sendo que o viés sociológico representa participação em questões cotidianas, inclusive combinadas com textos e tecnologias, a exemplo, dentre outras, de uma visita a um museu, a prática de um esporte, assistir a um programa de televisão, estar presente em determinado espaço online. Já o viés político entende a participação social a partir de um entendimento mais limitado como uma maneira de partilha de poder, no qual os participantes conseguem impactar na tomada de decisão final. Com base nestes entendimentos do professor Carpentier (2018),

---

<sup>32</sup> OCDE. *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil*, 2019

as participações por meio das consultas públicas estudadas, embora sua importância não possa ser ignorada, a pesquisa entende que apresentam mais um caráter sociológico que político, principalmente pelas limitações para influenciar a tomada de decisão final da ANATEL, inicialmente porque algumas decisões já vem tomadas pelo Ministério das Comunicações<sup>33</sup>, cuja margem de mudança na ANATEL é pequena, além disso verificou-se que atores com mais peso político e econômico tem mais potencial para fazer com que suas demandas sejam ouvidas e, por fim, estes processos de participação carecem de iniciativas ativas para fomentar a participação de grupos afetados que não tenham forte poder político ou econômico, cuja presença tende a contribuir para a legitimidade do processo.

Prosseguindo, considerando a participação social a partir dos níveis de interação propostos pelo professor Quadros (2005) e pelas considerações do professor Palácios (2011), as participações por meio das consultas públicas estudadas estariam mais para processos de interação do que participação. Ainda, diante das particularidades da decisão pela autoridade pública, a pesquisa entende que os dois últimos níveis de interação sugeridos pelo professor Quadros (2005), produção direta de notícia pelo público e o envio de comentário ao blog, cujo comentário pode ser citado em notícia do blog, não se aplicam ao caso de interação do público participante por meio de consulta pública. Assim, tendo em vista os três níveis iniciais restantes e considerando que a pesquisa realizou o estudo de interação de consultas públicas dos anos de 2000, 2007, 2014 e 2020, aproximadamente duas décadas, infere-se que as interações podem variar entre os três níveis de interação. Inicialmente para as duas primeiras consultas públicas estudadas, a ANATEL ainda não disponibilizava para o participante a opção se sua contribuição foi ou não aceita pela agência. Desta forma, claramente não havia uma garantia de que a contribuição do participante poderia influenciar ou não a regulamentação que seria elaborada. A partir da consulta pública do ano de 2014, verificou-se que a ANATEL passou a disponibilizar em seu sistema para o participante a informação se sua contribuição foi ou não aceita, inclusive se aceita parcialmente.

---

<sup>33</sup> Neste sentido, no ano de 2013, após a Portaria nº 14, de 06 de fevereiro de 2013 do Ministério das Comunicações, que estabeleceu a política pública para implantação da segunda etapa da tecnologia 4G, a Anatel deu início ao processo de reorganização da faixa de 698 a 806 MHz, conhecida popularmente como faixa de “700” MHz. A política pública em questão tinha como objetivo acelerar o acesso ao Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre – SBTVD-T e, paralelamente, ampliar a disponibilidade de espectro de radiofrequência para o atendimento dos objetivos do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL, com a intensificação do acesso à internet móvel a partir da tecnologia 4G (quarta geração).

Em relação aos impactos da participação na minuta final dos regulamentos elaborados pela agência, verificou-se que o agrupamento de atores com demandas similares contribuiu para que a demanda seja aceita, como ocorreu na consulta pública do 4G, em que representantes das Forças Armadas, de entes de Segurança Pública, da Petrobrás e de empresas de Segurança Privada conseguiram influenciar a decisão final da ANATEL e garantiram a utilização de uma pequena parte do espectro de radiofrequência da faixa de 700 MHz. Ainda, atores com poder político também potencializam as chances de serem ouvidos, como ocorreu com a empresa chinesa fabricante de equipamentos Huawei na consulta pública para o 5G, cuja sua demanda era que o edital de licitação do 5G não contivesse qualquer cláusula que inviabilizasse sua participação e questões de segurança cibernética fossem tratadas por regulamento próprio. Entretanto, conforme apresentado pela pesquisa, cabe ressaltar que, em muitas oportunidades, a ANATEL não se deixou levar pela pressão empresarial que solicitou em várias situações a retirada de obrigações que seriam prejudiciais ao interesse público, com destaque, dentre outras, a previsão de que as empresas vencedoras do leilão do 3G levassem telefonia móvel para municípios com população de até 30 mil habitantes. Sobre essa obrigação, à época, percebe-se que houve muita resistência por parte das prestadoras de telefonia móvel do país, mas cuja obrigação foi acertadamente mantida pela ANATEL e possivelmente contribuiu diretamente para a universalização do acesso à telefonia móvel no país. Também no leilão de radiofrequência do 3G houve forte pressão das prestadoras de serviços de telefonia móvel para que houvesse a exclusão do critério de definição do município coberto pela telefonia móvel quando o sinal estivesse em 80% de sua área urbana somente do distrito sede, entretanto, mais uma vez a ANATEL manteve o critério em questão e, após contribuições na consulta pública do 4G, ampliou o critério para 95% para o edital de licitação do 5G.

Conforme foi apresentado, determinadas iniciativas da ANATEL são implementadas após solicitação do Ministério das Comunicações<sup>34</sup> que, inclusive envia portaria contendo diretrizes que devem ser seguidas pela ANATEL na elaboração da regulamentação, como aconteceu na implantação da tecnologia do 4G. Daí cabe registrar que os limites de possíveis alterações desta regulamentação dentro da consulta pública são restritos, porque os rumos já foram previamente definidos no âmbito do Ministério

---

<sup>34</sup> Conforme Portaria nº 14, de 06 de fevereiro de 2013 do Ministério das Comunicações, com explicação na nota de rodapé anterior, a qual estabeleceu a política pública para implantação da segunda etapa da tecnologia 4G.

das Comunicações, cujas alterações dentro da ANATEL irão se restringir a questões pontuais.

### **3.2 – O papel da participação social por meio de consultas públicas a partir da visão de especialistas**

Após analisar os impactos das contribuições de participação social nas consultas públicas estudadas, a pesquisa passa a incorporar contribuições colhidas a partir as entrevistas semiestruturadas realizadas, conforme Apêndice B.

Inicialmente entre os entrevistados é unânime a opinião de que a existência de um conselho permanente de política pública potencializa a participação social em outros fóruns. Para o entrevistado n° 02, os Conselhos Permanentes de Políticas Públicas acabam criando espaços dentro do governo para um diálogo com a sociedade. Ressalta ainda que, se trata de um diálogo criativo, híbrido, permitindo uma participação perene, com uma interação de mão dupla para construção de uma política pública, diferindo principalmente da pressão unilateral característica de movimentos sociais. Já o entrevistado n° 01, entende que a existência de conselhos permanentes de políticas públicas potencializa a participação social considerando principalmente a área. Ressalta que existem áreas em que os conselhos têm protagonismo, inclusive com previsão legal, como no caso do repasse de fundos financeiros condicionados à existência do conselho permanente, como acontece na área de criança e adolescência e assistência social, podendo inclusive ser responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos. Assim, para o entrevistado n° 01 não basta apenas a existência de um conselho permanente, mas é necessário dar protagonismo e competências ao mesmo, não basta ser um elemento acessório, ou sequer ser regulamentado como ocorre em algumas áreas, ou nem existir como ocorre na área de Comunicação.

Para Do Carmo et al. (2025), os conselhos permanentes de políticas públicas são coerentes com a previsão da Constituição de 1988 de prever a criação de domínios públicos não estatais direcionados ao confronto e à síntese de ideias, representando espaços legitimados e institucionalizados, sendo ótimos espaços para aprimoramento do desempenho institucional, além de constituir mecanismos de accountability e de democracia participativa. Em relação aos conselhos citados, sobre o Conselho Nacional

dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA deve ser registrado que ele está previsto no art. 204 da Constituição Federal de 1988, art. 88, II da Lei nº 8.069/1990 e foi criado pela Lei nº 8.242/1991, com gestão compartilhada entre governo e sociedade civil. Ainda, o art. 88 da Lei nº 8.069/1990 prevê além da criação de conselhos, a manutenção de fundos de âmbito nacional, estadual e municipal vinculados aos respectivos conselhos da criança e adolescente, com destaque para o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente previsto no art. 6º da Lei nº 8.242/1991 para concentrar e aplicar recursos destinados às ações de atendimento às crianças e adolescentes.

O entrevistado nº 04 ressalta a importância do conselho permanente de políticas públicas, mas observa que, por si só, não são suficientes para garantir que a gestão pública seja efetivamente democrática. Outros instrumentos e principalmente outras práticas também precisam ser levadas em consideração para que esse processo como um todo resulte em decisões mais legítimas e mais democráticas. Neste sentido, os conselhos permanentes de políticas públicas podem ser avaliados dentro de um conjunto de instituições, como as conferências nacionais.

Em relação ao questionamento se os Conselhos Permanentes de Políticas Públicas e Conferências Nacionais impactam em outros processos de participação social, o entrevistado nº 01 entende que, assim como os Conselhos Permanentes, as Conferências Nacionais de determinadas áreas podem ter um poder de influência maior, inclusive em consultas públicas correlacionadas, destacando-se principalmente as Conferências Nacionais da Saúde e Assistência Social, que são conferências empoderadas. O entrevistado nº 02 considera que o processo de participação social por meio de conferências não é permanente, como acontece nos Conselhos Permanentes, mas periódico com ricas etapas em âmbito municipal e estadual. Ele destaca que existem áreas mais participativas, citando, por exemplo, a área de Direitos Humanos, Políticas Sociais, entretanto, ressalva que existem áreas menos afeitas à participação social, principalmente a área de infraestrutura, que de certa forma para ele engloba a área de Comunicação. O entrevistado nº 02 pontua que existem muitos profissionais da área de exatas atuantes na área de infraestrutura, sendo que, tanto na formação acadêmica, como na atuação profissional cotidiana, não está incorporado na cultura destes profissionais estudos com participação social. O entrevistado nº 03 entende que a participação social por meio de Conselhos Permanentes e Conferências Nacionais é importante principalmente no tocante às matérias federais, para incorporar entes municipais e estaduais no debate.

O entrevistado nº 04 entende que, no âmbito governamental em geral, tanto os Conselhos de Políticas Públicas e do outro, as Conferências Nacionais contribuem para formar uma agenda política forte pulsante dinâmica que acaba interferindo com os processos de tomada de decisão e gerando políticas públicas mais alinhadas com os interesses sociais. Ele acrescenta que estes instrumentos se transformam em uma via de mão dupla, havendo um processo de comunicação capaz de possibilitar ricos diálogos por meio dessas instâncias. Entretanto, ressalva que estudos de cada área ainda precisam desenvolver sistemas e práticas mais sofisticadas para medir o grau de influência que esses conselhos e essas conferências nacionais reproduzem sobre as políticas públicas da sua respectiva área. Para o entrevistado nº 5, os Conselhos Permanentes e as Conferências Nacionais abrem uma possibilidade de participação de diversos atores, de diferentes setores e camadas da sociedade no processo de formulação de políticas públicas, essas iniciativas também colaboram para o fortalecimento democrático do país e a educação para a cidadania.

Quanto ao impacto das deliberações no âmbito de Conselhos Permanentes e Conferências Nacionais no processo de produção de leis pelo Parlamento ou pelo Poder Executivo, o entrevistado nº 4 entende que, em alguns casos, essa influência é bem direta e é perceptível, como no caso daqueles conselhos que têm competência legal para aprovar ou para avaliar projetos de lei ou iniciativas governamentais, o conselho nacional de saúde, por exemplo, tem competência para apreciar e aprovar propostas orçamentárias da área de saúde ou mesmo vale para assistência social. Além do conselho de saúde, citou o conselho de educação e o conselho ambiental. Ele acrescenta que em outros casos a influência é difusa, com membros de conselho que participam de reuniões no Parlamento e até mesmo parlamentares que podem fazer parte de algum conselho, com os conselhos tendo mais influência em comparação com as conferências. O entrevistado nº 05 entende que as deliberações de Conselhos Permanentes e Conferências Nacionais impactam no processo de legislativo, mas ressalta que o processo é bastante complexo e tem que ser compreendido caso a caso, de acordo com o período histórico e político vivido. Acrescenta que, apesar de essas deliberações serem fundamentais, o impacto ainda é pequeno em função de todo o processo político de tomada de decisão ser bastante complexo e envolver uma série de etapas que acontecem depois de compilados os resultados das conferências.

Sobre o questionamento do que deve ser feito para promoção de maior integração social por meio dos diferentes institutos de participação social, como conferências

nacionais, conselhos permanentes, audiências públicas, consultas públicas, ou seja, a criação de uma rede estruturada de participação social para diferentes temáticas, o entrevistado nº 01 entende que cada um desses institutos possui uma função específica, inclusive ressaltou que, mesmo com certas limitações, entende que de certa forma as consultas públicas, de forma geral, vem cumprindo seu papel dentro do processo de participação social. Tanto para o entrevistado nº02 como para o entrevistado nº 04 não existe uma receita pronta, mas houve no passado uma importante iniciativa para incentivar a participação social por meio de redes estruturadas, com o Decreto nº 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, mas foi revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, que tinha intenção de extinguir qualquer colegiado criado por decreto, inclusive com amparo legal e também por ato normativo inferior a decreto. O entrevistado nº 04 resalta que existem diversos espaços de participação social, mas muitas vezes estão fragmentados, resultando numa participação social fraca, requerendo o aperfeiçoamento dos diferentes canais para que não exista perda de energia.

Aqui, especificamente para a Comunicação, o entrevistado nº 02 resalta que há necessidade de fortalecimento de espaços tradicionais, com a demanda de se realizar novas Conferências para a Comunicação e principalmente criar um Conselho Permanente de Políticas Públicas para a área. Acrescenta que nas agências reguladoras muitas vezes a participação social ocorre por meio de Audiências Públicas e Consultas Públicas, sendo que, além do tecnicismo, que dificulta, a participação é encarada pela agência como o cumprimento de uma mera obrigação legal, sem preocupação de incentivar que pessoas participem. Portanto, fica o desafio de como fazer com que a participação por meio de Audiências Públicas e Consultas Públicas sejam mais efetivas. Para o entrevistado nº 05, há necessidade de criação de redes estruturadas de participação social, de acordo com setor e tema, envolvendo os múltiplos atores interessados (especialmente os cidadãos), com estratégias de divulgação e incentivo à participação cidadã.

Em relação ao questionamento sobre o papel dos ministérios e das agências reguladoras na implantação de políticas públicas, bem como, como inserir a participação social além das agências reguladoras, em processos no âmbito do Poder Executivo, principalmente dos ministérios, o entrevistado nº 01 entende que as agências reguladoras têm uma obrigação legal de realizar consultas públicas, enquanto os ministérios não possuem essa mesma obrigação, ressaltando, ainda, que a consulta pública é relativa a algo bem específico, que muitas vezes é refletido no seu excesso de tecnicismo.

Acrescenta ainda que no âmbito dos ministérios, o grau de participação social tem relação com a área do ministério, sendo que ministérios cujas atribuições tenham relação com políticas públicas tem tradição de instituir institutos para incentivar a participação social, inclusive com a realização de Conferências Nacionais empoderadas, enquanto, ministérios relacionados com a área de infraestrutura não possuem tradição de usar participação social e, por fim, ministérios relacionados com a área econômica são bem refratários. Ainda, o entrevistado nº 01 trouxe uma importante contribuição no sentido de que a participação social não pode ser medida apenas por Conferências Nacionais, Conselhos Permanentes, Audiências Públicas e Consultas Públicas sendo que existem outras formas, como as ouvidorias em diferentes instituições públicas e até mesmo alguns canais de fale conosco que entes públicos disponibilizam inclusive algumas agências reguladoras, como a ANATEL, disponibilizam centrais de atendimento que recebem um número significativo de solicitações relacionadas com os serviços públicos regulados. Sobre este ponto, o entrevistado nº 01 registra que os graus de interação do indivíduo serão diferentes, que, em regra, diante de um problema, o indivíduo vai buscar o canal mais acessível e que possa resolver seu problema com mais facilidade e rapidez. Aponta que determinado assunto pode ser corriqueiro dentro da central de atendimento da ANATEL, mas pode não aparecer com relevância dentro da consulta pública que trata de certa forma deste assunto, não podendo ser afirmado que há falta de legitimidade da agência quanto a esta temática. Ainda, o entrevistado nº 01 entende que cada instituto de participação social tem uma função específica, uma vocação, e é errado exigir de uma consulta pública que desempenhe a função de um Conselho Permanente de Políticas Públicas ou de uma Conferência Nacional. Por fim, o entrevistado nº 01 informou que recentemente o governo federal incorporou a iniciativa de prevê em cada ministério um cargo de assessor de participação social em cada pasta, com o objetivo de incrementar a participação social em todos os ministérios e ainda está disponível a plataforma do Brasil participativo, contando atualmente com mais de 30 consultas públicas simultâneas na plataforma gerida pela secretária-geral da presidência e que os ministérios vem utilizando.

O entrevistado nº 02 entende que o grau de participação social depende da área do ministério, com áreas cuja participação é mais intensa como Saúde, Assistência Social, cujos ministérios preferem a participação por meio das Conferências Nacionais e Conselhos Permanentes. Complementa ainda que o ministério do Meio Ambiente apresenta conselhos e conferências de forma muito clara, mas ele também realiza muita audiência pública e consulta pública até porque o processo de licenciamento ambiental,

assim como nas agências é obrigado por lei ter audiência pública para tratar do tema. Para o entrevistado n° 04 quanto mais se abre à participação social, mais legítima é a participação, sendo que isso não significa a retirada de poder da autoridade. Além disso, o entrevistado n° 04 ressalta que a participação social é essencial e que no final a decisão é da autoridade, mas que inclusive a responsabilidade sobre a decisão é da autoridade, podendo até mesmo responder diante de prejuízos que sua decisão possa causar. Por fim, o entrevistado n° 04 registra que no âmbito do Poder Executivo existem diferentes espaços de participação social, mas no ambiente do Legislativo e do Judiciário ainda há necessidade de avançar para que as decisões sejam mais transparentes, até mesmo podendo prever a criação de conselhos. O entrevistado n° 03 entende que, principalmente no âmbito das Comunicações, a discussão fica essencialmente limitada a questões do mercado e de atores diretamente afetados por uma decisão, sendo que atores afetados indiretamente ficam de certa forma sem representação.

Sobre o questionamento de que se a competência federal exclusiva da matéria, como ocorre com telecomunicações, radiodifusão, pode atrapalhar processos de participação social, bem como, qual papel dos estados e municípios em processos de participação social, para o entrevistado n° 04, a participação social varia com a área, sendo que, em relação à área federal, estados e municípios acabam ficando em segundo plano. Em áreas como Segurança Pública, o protagonismo é do estado, sendo que em áreas como transporte, habitação e cidades, a relevância é do município. Na área de Saúde, a competência é comum, daí o discurso é mais equilibrado. No âmbito da área de Comunicação, o entrevistado n° 04 entende que existe uma concentração decisória no poder federal, fazendo com que estados e municípios fiquem em segundo plano do ponto de vista da tomada de decisão, mas não quer dizer que eles não tenham relevância. Acrescenta que a política de comunicação vai muito além da telecomunicação e de radiodifusão, envolvendo também outras práticas, assim, por isso, estados e municípios não devem ser ignorados. Para o entrevistado n° 03, na Comunicação, a representação dos entes federativos é realizada pelo próprio ministério, podendo fazer com que não exista uma ampla representação. E como não há realização de Conferências de Comunicação e nem existe um conselho permanente de políticas públicas, entes estaduais e municipais podem ficar excluídos do debate de determinados assuntos. Sobre a questão, o entrevistado n° 5 entende que é necessário desenvolver políticas de sensibilização sobre a temática nos estados e municípios, pois, ainda que seja de competência federal, as decisões afetam a todos. O entrevistado n° 02 entende que tanto os ministérios como as

agências tem canais de abertura para participação da sociedade, entretanto, existe falha de comunicação, tanto os ministérios como as agências precisam se comunicar mais, principalmente, o Ministério das Comunicações.

Avançando, sobre o questionamento de que analisando contribuições relacionadas com a implantação da telefonia móvel 2G, 3G, 4G e 5G na ANATEL, foi possível constatar uma participação essencial de grupos empresariais ligados à indústria de telecomunicações/rádiodifusão, sendo assim, o que fazer para tornar estes espaços mais representativos de diferentes extratos sociais, sobre o fato, o entrevistado nº 02 entende que há uma necessidade de melhor divulgação, principalmente em relação a temáticas com ampla repercussão social. O entrevistado nº 01 pontuou que talvez fosse necessária a existência de etapas preparatórias para a consulta pública, com o detalhamento e esclarecimento maior do que vai ser colocado em definição na consulta, com o envolvimento da população nesta etapa anterior. O entrevistado nº 04 se manifestou dizendo que a concentração de participação essencialmente empresarial ocorre em função da especificidade do tema e do grau de assimetria de poder, com grupos tendo mais acesso ao poder público que outros. Para redução desta assimetria, entende que deve haver uma atuação mais forte do poder público na tentativa de ouvir grupos que estejam ausentes para garantir um mínimo adequado de representatividade. Acrescenta ainda que os canais de participação social não podem ser vistos como canais neutros, com grupos diferentes necessitando de estratégias diferentes, inclusive trazendo a reflexão de que os canais atuais podem ser insuficientes para conversar com os grupos ausentes. Ressalta inclusive que a Ouvidoria Geral da União faz uma escuta ativa com iniciativas para buscar grupos que não chegam por meio de canais normais e também a Conferência da Criança ouve crianças e adolescentes com técnicas diferentes. Por fim, pontua que o Estado precisa ser ativo na audição destes grupos marginalizados. Para o entrevistado nº 3, há uma necessidade de melhor divulgação por parte da agência reguladora, sendo que inclusive poderia existir um convite específico, até mesmo com incentivos, para determinados atores cuja participação poderia trazer enriquecimento à audiência pública e à consulta pública.

Sobre a constatação de que analisando contribuições relacionadas com a implantação da telefonia móvel 2G, 3G, 4G e 5G na ANATEL, percebe-se uma tímida participação de entidades representativas de direitos do consumidor ou de organizações sem fins lucrativos, o entrevistado nº 3 se manifestou no sentido de que pode haver uma melhoria no processo de divulgação da consulta pública e talvez organizações sem fins

lucrativos, incluindo entes de defesa do consumidor, não tenham condições de monitorar e talvez não tenham interesse. Para o entrevistado n° 4, alguns grupos tem mais dificuldade de acesso a determinados canais, sendo que, principalmente as entidades de defesa do consumidor, não possuem tanto poder econômico e político, precisando ser tratada de forma diferente. Complementa que para falar com usuários de um serviço público, falar com associações pode não ser suficiente para compreender suas necessidades. Acrescenta que existem algumas experiências internacionais em que cidadãos são sorteados de forma aleatória para trazer informações em nome da sociedade. Por fim, o entrevistado n° 4 trouxe reflexões sobre o modelo de realização das consultas públicas, que além das atuais consultas públicas que são motivadas quando surge a necessidade de produção de um regulamento, podem ser criadas consultas públicas permanentes e também podem ser criadas consultas públicas a partir de demandas da própria sociedade.

Quanto ao assunto em questão, o entrevistado n° 1 entende que o ministério das comunicações é um ministério bem refratário à participação social, sendo que, além disso, os poderosos grupos de interesse no mercado de comunicação sempre bloquearam uma participação social mais ampla porque eles querem ter domínio da agenda. Pondera que, no passado, houve um poder político grande por parte das emissoras de radiodifusão e pelas operadoras de telecomunicações, mas agora há uma nova realidade com a oposição das grandes plataformas de comunicação, cuja realidade pode ser inclusive de maior concentração do que no passado. Acrescenta ainda que, por outro lado, a internet abre a possibilidade de interação à distância, com possibilidade de potencializar processos participativos, ressaltando inclusive a ampla participação que houve na elaboração do marco civil da internet e também na recente confecção do plano plurianual para os anos de 2024 a 2027, com registro de participação de 1,4 milhão de pessoas. Para o entrevistado n° 5, existe uma percepção, por parte das entidades representativas de direitos do consumidor ou de organizações sem fins lucrativos, de que muito pouco do que falam, demandam, pontuam é considerado. O entrevistado n° 04 trouxe a informação que dentro do processo de construção de uma regulamentação pelas agências reguladoras, dependendo da complexidade do assunto, são realizadas muitas reuniões prévias, inclusive com atores afetados, chamando a atenção sobre a possibilidade de inserção destes atores em momentos anteriores à consulta pública.

Prosseguindo, sobre o questionamento de que se há algum problema específico em processos de participação social por meio de consulta pública eletrônica que chamam

a atenção, o entrevistado nº 5 entende que a exclusão digital de parte da população é um problema que impacta diretamente, mas que vem sendo progressivamente resolvido, ainda que lentamente. Para o entrevistado nº 01, há um problema cultural sobre a forma como as consultas públicas eletrônicas são realizadas atualmente, inicialmente o tecnicismo dificulta a participação, a linguagem predominante para inserção das contribuições ainda é a escrita, sendo que deveria ser avaliada a possibilidade de inserção de contribuições de forma oral, inclusive já utilizando inteligência artificial, pois atualmente as contribuições devem ser relativas a algum artigo específico da norma, obrigando o participante a estudar a norma por completo, não tendo a possibilidade no sistema de inclusão de uma contribuição geral. Para o entrevistado nº 02, o maior problema atualmente é a falta de uma devolutiva clara se a contribuição foi ou não aceita, ou foi enviada para outro órgão. Acrescenta que o segundo problema está relacionado com a exclusão digital, que dificulta a participação principalmente das gerações mais velhas, pois exige um cadastramento prévio, o sistema de colheita de contribuição não é nada intuitivo e, por fim, entende que talvez pudesse ocorrer uma melhor combinação de colheita de contribuições entre espaços presenciais e espaços virtuais.

Avançando, sobre o questionamento de que se as contribuições inseridas em consultas públicas são devidamente analisadas e levadas em consideração pelo ente público, o entrevistado nº 01 entende que as agências reguladoras possuem um corpo técnico qualificado e há uma análise das contribuições, mas que desconhece o grau de impacto. Para o entrevistado nº 05, entende que o percentual varia muito, mas, geralmente, o percentual daquilo que realmente é levado em consideração é bem pequeno. Para o entrevistado nº 03 todas as contribuições inseridas em consultas públicas são analisadas e respondidas, cuja resposta pode não ser satisfatória, acrescenta que a realização de reuniões prévias entre principais agentes afetados enriquece o processo de participação social posterior. O entrevistado nº 04 entende que todas deveriam ser analisadas e respondidas, entretanto, muitas vezes são catalogadas e não se sabe ao certo o que se faz com elas. O entrevistado nº 02 entende que de uma forma geral não são analisadas e respondidas, mas depende muito do servidor público responsável pela análise e resposta, existindo casos de muito comprometimento dos servidores envolvidos. Acrescenta ainda que diante do grande quantitativo de consultas públicas realizadas pelas agências reguladoras, isso pode comprometer o processo de análise.

Sobre o questionamento se o processo de consulta pública consegue influenciar o processo final de tomada de decisão da agência, o entrevistado nº 05 entende que

geralmente não, em função de disputas políticas e o poder econômico das empresas e grandes corporações. O entrevistado n° 02 entende que de uma forma geral não conseguem influenciar a decisão final da agência reguladora principalmente porque é realizada de forma burocrática, mas mais uma vez vai depender do empenho dos servidores responsáveis pela análise. O entrevistado n° 04 entende que as consultas públicas conseguem sim influenciar a decisão final da agência, embora seja preciso melhores métricas. Acrescenta que mesmo que a autoridade não concorde com possíveis contribuições, a interação é importante e evidencia interesses em jogo, contribuindo para que a autoridade pública identifique aliados ou quem seja contra determinados assuntos, mostrando de certa forma a previsibilidade da decisão. Por fim, sugere que a consulta pública mapeia interesses e estratégias dentro da sociedade, tornando explícita possíveis conflitos. Para o entrevistado n° 01 consegue sim influenciar a decisão final da agência, sendo um instrumento legítimo e cumpre sua função conforme suas competências. Para o entrevistado n° 03 a influência na decisão final tem sim relação com a força política de determinados atores participantes, ressaltando que existe necessidade de inserção de atores em debates prévios à consulta pública dentro do processo de construção de normas pelas agências reguladoras.

Em relação ao questionamento se o processo de consulta pública pode ser considerado um instrumento legítimo de participação social no âmbito das competências da agência reguladora, o entrevistado n° 03 entende que se trata de um instrumento legítimo, inclusive está na lei, mas resalta que o país é muito desigual, cuja desigualdade fica evidenciada dentro da participação social por meio de consulta pública. Para o entrevistado n° 04, trata-se de um instrumento legítimo, ressaltando inclusive que a experiência das agências reguladoras deveria ser mapeada, sistematizada e levada para outras áreas do governo, que fazem pouca utilização. Entende que as consultas públicas possibilitam uma maior abertura e uma maior democratização das decisões públicas, mas entende que há necessidade de uma dose de moderação de expectativas, porque sozinhas não conseguem resolver todos os problemas de participação social. Por fim, acrescenta que as consultas públicas combinadas com canais permanentes de participação social, canais induzidos e direcionados pra determinados públicos, estratégias de busca ativa pela opinião e pela consulta de grupos sub-representados, entre outras possibilidades, com certeza aprimoram ainda mais o procedimento, mas ainda sim não serão perfeitas. Para o entrevistado n° 01 as consultas públicas são instrumentos legítimos de participação social e desempenham de forma satisfatória o seu papel, dentro de suas expectativas. O

entrevistado n° 02 entende que também são instrumentos legítimos, mas que podem ser melhorados. O entrevistado n° 05 também entende que se trata de um instrumento legítimo de participação social.

Sobre o questionamento de sugestões de alternativas que possam ser incorporadas ao processo de consulta pública para melhoria, para o entrevistado n° 01, a forma como ele é publicizado e as devolutivas em relação às contribuições inseridas. Para o entrevistado n° 02, há necessidade de melhorar a divulgação principalmente quando a contribuição se referir a tema de muita repercussão, a interação com o usuário precisa ser melhorada, precisar melhorar a transparência do processo de análise, incorporação das contribuições e evoluir no processo de integração das consultas públicas com outros espaços, principalmente tentando combinar com espaços presenciais, como as audiências públicas e conselhos permanentes de políticas públicas. Para o entrevistado n° 04, há necessidade de aprimorar a normatização dos procedimentos das consultas públicas, principalmente em relação à sua articulação com a decisão posterior, tratando de prazos, modos, formas de convocação e formas de tratamento das manifestações, a adoção complementar de estratégias de busca ativa por aqueles grupos cujos interesses são importantes para a decisão, mas que acabam sendo sub-representados nos espaços de consulta de audiência pública, a complementação de consultas e audiências públicas com outras ferramentas de participação social que já existem como conselhos e ouvidorias, consultas e audiências permanentes sobre temas que tenham a relevância e o impacto social mais significativos e as consultas e audiências organizadas por demanda da sociedade a pedido da sociedade. Para o entrevistado n° 03, a complementação de consultas públicas com audiências públicas pulverizadas por estados pode contribuir para melhoria do processo.

Por fim, em relação ao último questionamento, o que ser feito sobre o fato de que as agências reguladoras são frequentemente criticadas pelo chamado déficit de representação democrática, para o entrevistado n° 02, as críticas sobre o déficit de representação democrática ocorrem principalmente pela falta de divulgação do que as agências realmente fazem, a exclusão digital acaba afastando ou dificultando a participação social, bem como, a forma como as consultas públicas ou audiências são conduzidas contribuem para essas críticas. Para o entrevistado n° 02, o empoderamento de espaços de participação social nas agências poderia melhorar, como o conselho consultivo e conselhos de usuários. Para o entrevistado n° 3, as críticas tem relação com a diferente realidade do país e com problemas de exclusão digital. Para o entrevistado n°

04 as críticas sobre déficit de representação democrática não são exclusivas das agências reguladoras, mas trata-se de um déficit do Estado Público como um todo, sendo que nas agências fica mais evidenciado o tema diante de suas competências legais de regulação de serviços públicos de ampla utilização. Ele entende também que estes problemas podem ser minimizados inicialmente com a avaliação de que os meios de participação não são neutros, sendo necessárias principalmente ações ativas para busca de participação de grupos sub-representados.

Por fim, para facilitar a compreensão, as principais contribuições de cada entrevistado foram devidamente sistematizadas na tabela abaixo:

**Tabela 4 – Resumo das principais contribuições dos entrevistados**

<b>PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DOS ENTREVISTADOS</b>	
Entrevistado 01	<p>-A existência de um conselho permanente de política pública potencializa a participação social em outros fóruns;</p> <p>-Conselhos permanentes de políticas públicas potencializam a participação social considerando principalmente a área. Existem áreas em que os conselhos têm protagonismo, inclusive com previsão legal, como no caso do repasse de fundos financeiros condicionados à existência do conselho permanente, como acontece na área de criança e adolescência e assistência social, podendo inclusive ser responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos;</p> <p>-Os Conselhos Permanentes, as Conferências Nacionais de determinadas áreas podem ter um poder de influência</p>

maior, inclusive em consultas públicas correlacionadas, destacando-se principalmente as Conferências Nacionais da Saúde e Assistência Social, que são conferências empoderadas;

-Cada dos institutos de participação social possui uma função específica, sendo que, mesmo com certas limitações, entende que de certa forma as consultas públicas, de forma geral, vem cumprindo seu papel dentro do processo de participação social;

-No âmbito dos ministérios, o grau de participação social tem relação com a área do ministério, sendo que ministérios cujas atribuições tenham relação com políticas públicas tem tradição de instituir institutos para incentivar a participação social, inclusive com a realização de Conferências Nacionais empoderadas, enquanto, ministérios relacionados com a área de infraestrutura não possuem tradição de usar participação social e, por fim, ministérios relacionados com a área econômica são bem refratários.

-A participação social não pode ser medida apenas por Conferências Nacionais, Conselhos Permanentes, Audiências Públicas e Consultas Públicas sendo que existem outras formas, como as ouvidorias em diferentes instituições públicas e até mesmo alguns canais de fale

conosco que entes públicos disponibilizam inclusive algumas agências reguladoras, como a ANATEL, disponibilizam centrais de atendimento que recebem um número significativo de solicitações relacionadas com os serviços públicos regulados.

-Os graus de interação do indivíduo serão diferentes, que, em regra, diante de um problema, o indivíduo vai buscar o canal mais acessível e que possa resolver seu problema com mais facilidade e rapidez. Aponta que determinado assunto pode ser corriqueiro dentro da central de atendimento da ANATEL, mas pode não aparecer com relevância dentro da consulta pública que trata de certa forma deste assunto, não podendo ser afirmado que há falta de legitimidade da agência quanto a esta temática;

-Entende que cada instituto de participação social tem uma função específica, uma vocação, e é errado exigir de uma consulta pública que desempenhe a função de um Conselho Permanente de Políticas Públicas ou de uma Conferência Nacional;

- Há uma necessidade de melhor divulgação das consultas públicas,

principalmente em relação a temáticas com ampla repercussão social;

-Talvez fosse necessária a existência de etapas preparatórias para a consulta pública, com o detalhamento e esclarecimento maior do que vai ser colocado em definição na consulta, com o envolvimento da população nesta etapa anterior;

-O ministério das comunicações é um ministério bem refratário à participação social, sendo que, além disso, os poderosos grupos de interesse no mercado de comunicação sempre bloquearam uma participação social mais ampla porque eles querem ter domínio da agenda. Acrescenta ainda que a internet abre a possibilidade de interação à distância, com possibilidade de potencializar processos participativos;

-Há um problema cultural sobre a forma como as consultas públicas eletrônicas são realizadas atualmente, inicialmente o tecnicismo dificulta a participação, a linguagem predominante para inserção das contribuições ainda é a escrita, sendo que deveria ser avaliada a possibilidade de inserção de contribuições de forma oral, inclusive já utilizando inteligência artificial;

	<p>-As agências reguladoras possuem um corpo técnico qualificado e há uma análise das contribuições, mas que desconhece o grau de impacto;</p> <p>-As consultas públicas são instrumentos legítimos de participação social e desempenham de forma satisfatória o seu papel, dentro de suas expectativas;</p>
<p>Entrevistado 02</p>	<p>-A existência de um conselho permanente de política pública potencializa a participação social em outros fóruns;</p> <p>-Os Conselhos Permanentes de Políticas Públicas acabam criando espaços dentro do governo para um diálogo com a sociedade, criando um diálogo criativo, híbrido, permitindo uma participação perene, com uma interação de mão dupla para construção de uma política pública, diferindo principalmente da pressão unilateral característica de movimentos sociais;</p> <p>-Processo de participação social por meio de conferências não é permanente, como acontece nos Conselhos Permanentes, mas periódico com ricas etapas em âmbito municipal e estadual. Existem áreas mais participativas, citando, por exemplo, a área de Direitos Humanos, Políticas Sociais, entretanto, ressalva que existem</p>

áreas menos afeitas à participação social, principalmente a área de infraestrutura, que de certa forma para ele engloba a área de Comunicação;

-Existem muitos profissionais da área de exatas atuantes na área de infraestrutura, sendo que, tanto na formação acadêmica, como na atuação profissional cotidiana, não está incorporado na cultura destes profissionais estudos com participação social;

-Para a Comunicação, ressalta que há necessidade de fortalecimento de espaços tradicionais, com a demanda de se realizar novas Conferências para a Comunicação e principalmente criar um Conselho Permanente de Políticas Públicas para a área;

-Nas agências reguladoras muitas vezes a participação social ocorre por meio de Audiências Públicas e Consultas Públicas, sendo que, além do tecnicismo, que dificulta, a participação é encarada pela agência como o cumprimento de uma mera obrigação legal, sem preocupação de incentivar que pessoas participem;

-Tanto os ministérios como as agências tem canais de abertura para participação da sociedade, entretanto, existe falha de

comunicação, tanto os ministérios como as agências precisam se comunicar mais, principalmente, o Ministério das Comunicações.

-O maior problema das consultas públicas atualmente é a falta de uma devolutiva clara se a contribuição foi ou não aceita, ou foi enviada para outro órgão. O segundo problema está relacionado com a exclusão digital, que dificulta a participação principalmente das gerações mais velhas, pois exige um cadastramento prévio, o sistema de colheita de contribuição não é nada intuitivo e, por fim, entende que talvez pudesse ocorrer uma melhor combinação de colheita de contribuições entre espaços presenciais e espaços virtuais;

-Entende que de uma forma geral não são analisadas e respondidas, mas depende muito do servidor público responsável pela análise e resposta, existindo casos de muito comprometimento dos servidores envolvidos;

-De uma forma geral as consultas públicas não conseguem influenciar a decisão final da agência reguladora principalmente porque é realizada de forma burocrática, mas mais uma vez vai depender do

empenho dos servidores responsáveis pela análise;

A consulta pública consegue sim influenciar a decisão final da agência, sendo um instrumento legítimo e cumpre sua função conforme suas competências;

-Há necessidade de melhorar a divulgação principalmente quando a contribuição se referir a tema de muita repercussão, a interação com o usuário precisa ser melhorada, precisar melhorar a transparência do processo de análise, incorporação das contribuições e evoluir no processo de integração das consultas públicas com outros espaços, principalmente tentando combinar com espaços presenciais, como as audiências públicas e conselhos permanentes de políticas públicas;

-As críticas sobre o déficit de representação democrática ocorrem principalmente pela falta de divulgação do que as agências realmente fazem, a exclusão digital acaba afastando ou dificultando a participação social, bem como, a forma como as consultas públicas ou audiências são conduzidas contribuem para essas críticas. O empoderamento de espaços de participação social nas agências poderia melhorar, como o

	<p>conselho consultivo e conselhos de usuários.</p>
<p>Entrevistado 03</p>	<p>-A existência de um conselho permanente de política pública potencializa a participação social em outros fóruns;</p> <p>-A participação social por meio de Conselhos Permanentes e Conferências Nacionais é importante principalmente no tocante às matérias federais, para incorporar entes municipais e estaduais no debate;</p> <p>-No âmbito das Comunicações, a discussão fica essencialmente limitada a questões do mercado e de atores diretamente afetados por uma decisão, sendo que atores afetados indiretamente ficam de certa forma sem representação;</p> <p>-Na Comunicação, a representação dos entes federativos é realizada pelo próprio ministério, podendo fazer com que não exista uma ampla representação. E como não há realização de Conferências de Comunicação e nem existe um conselho permanente de políticas públicas, entes estaduais e municipais podem ficar excluídos do debate de determinados assuntos;</p>

	<p>-Há uma necessidade de melhor divulgação das consultas públicas por parte da agência reguladora, sendo que inclusive poderia existir um convite específico, até mesmo com incentivos, para determinados atores cuja participação poderia trazer enriquecimento à audiência pública e à consulta pública.</p> <p>-Todas as contribuições inseridas em consultas públicas são analisadas e respondidas, cuja resposta pode não ser satisfatória, acrescenta que a realização de reuniões prévias entre principais agentes afetados enriquece o processo de participação social posterior;</p> <p>- A consulta pública se trata de um instrumento legítimo, inclusive está na lei, mas ressalta que o país é muito desigual, cuja desigualdade fica evidenciada dentro da participação social por meio de consulta pública;</p>
Entrevistado 04	<p>-A existência de um conselho permanente de política pública potencializa a participação social em outros fóruns;</p> <p>-Conselhos de Políticas Públicas e do outro, as Conferências Nacionais contribuem para formar uma agenda política forte pulsante dinâmica que acaba</p>

interferindo com os processos de tomada de decisão e gerando políticas públicas mais alinhadas com os interesses sociais;

-Em alguns casos, essa influência é bem direta e é perceptível, como no caso daqueles conselhos que têm competência legal para aprovar ou para avaliar projetos de lei ou iniciativas governamentais, o conselho nacional de saúde, por exemplo, tem competência para apreciar e aprovar propostas orçamentárias da área de saúde ou mesmo vale para assistência social;

-Não existe uma receita pronta, mas houve no passado uma importante iniciativa para incentivar a participação social por meio de redes estruturadas, com o Decreto nº 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, mas foi revogado pelo Decreto nº 9.759/2019;

-A participação social é essencial e que no final a decisão é da autoridade, mas que inclusive a responsabilidade sobre a decisão é da autoridade, podendo até mesmo responder diante de prejuízos que sua decisão possa causar;

-No âmbito do Poder Executivo existem diferentes espaços de participação social,

mas no ambiente do Legislativo e do Judiciário ainda há necessidade de avançar para que as decisões sejam mais transparentes, até mesmo podendo prever a criação de conselhos;

-A participação social varia com a área, sendo que, em relação à área federal, estados e municípios acabam ficando em segundo plano. Em áreas como Segurança Pública, o protagonismo é do estado, sendo que em áreas como transporte, habitação e cidades, a relevância é do município. Na área de Saúde, a competência é comum, daí o discurso é mais equilibrado. No âmbito da área de Comunicação, existe uma concentração decisória no poder federal, fazendo com que estados e municípios fiquem em segundo plano do ponto de vista da tomada de decisão, mas não quer dizer que eles não tenham relevância.

-A concentração de participação essencialmente empresarial ocorre em função da especificidade do tema e do grau de assimetria de poder, com grupos tendo mais acesso ao poder público que outros. Para redução desta assimetria, deve haver uma atuação mais forte do poder público na tentativa de ouvir grupos que estejam ausentes para garantir um mínimo adequado de representatividade.

Os canais de participação social não podem ser vistos como canais neutros, com grupos diferentes necessitando de estratégias diferentes, inclusive trazendo a reflexão de que os canais atuais podem ser insuficientes para conversar com os grupos ausentes. A Ouvidoria Geral da União faz uma escuta ativa com iniciativas para buscar grupos que não chegam por meio de canais normais e também a Conferência da Criança ouve crianças e adolescentes com técnicas diferentes. O Estado precisa ser ativo na audição destes grupos marginalizados.

-Alguns grupos têm mais dificuldade de acesso a determinados canais, sendo que, principalmente as entidades de defesa do consumidor, não possuem tanto poder econômico e político, precisando ser tratada de forma diferente. Para falar com usuários de um serviço público, conversar com associações pode não ser suficiente para compreender suas necessidades. Existem algumas experiências internacionais em que cidadãos são sorteados de forma aleatória para trazer informações em nome da sociedade. O modelo de realização das consultas públicas, que além das atuais consultas públicas que são motivadas quando surge a necessidade de produção de um regulamento, podem ser criadas consultas

públicas permanentes e também podem ser criadas consultas públicas a partir de demandas da própria sociedade;

-As consultas públicas conseguem sim influenciar a decisão final da agência, embora seja preciso melhor métricas. Mesmo que a autoridade não concorde com possíveis contribuições, a interação é importante e evidencia interesses em jogo, contribuindo para que a autoridade pública identifique aliados ou quem seja contra determinados assuntos, mostrando de certa forma a previsibilidade da decisão. A Consulta Pública trata-se de um instrumento legítimo, cuja experiência das agências reguladoras deveria ser mapeada, sistematizada e levada para outras áreas do governo, que fazem pouca utilização;

-As consultas públicas combinadas com canais permanentes de participação social, canais induzidos e direcionados para determinados públicos, estratégias de busca ativa pela opinião e pela consulta de grupos sub-representados, entre outras possibilidades, com certeza aprimoram ainda mais o procedimento, mas ainda sim não serão perfeitas;

-Há necessidade de aprimorar a normatização dos procedimentos das consultas públicas, principalmente em

relação à sua articulação com a decisão posterior, tratando de prazos, modos, formas de convocação e formas de tratamento das manifestações, a adoção complementar de estratégias de busca ativa por aqueles grupos cujos interesses são importantes para a decisão, mas que acabam sendo sub-representados nos espaços de consulta de audiência pública, a complementação de consultas e audiências públicas com outras ferramentas de participação social que já existem como conselhos e ouvidorias, consultas e audiências permanentes sobre temas que tenham a relevância e o impacto social mais significativos e as consultas e audiências organizadas por demanda da sociedade a pedido da sociedade;

-As críticas sobre déficit de representação democrática não são exclusivas das agências reguladoras, mas trata-se de um déficit do Estado Público como um todo, sendo que nas agências fica mais evidenciado o tema diante de suas competências legais de regulação de serviços públicos de ampla utilização. Estes problemas podem ser minimizados inicialmente com a avaliação de que os meios de participação não são neutros, sendo necessárias principalmente ações ativas para busca de participação de grupos sub-representados.

Entrevistado 05	<p>-A existência de um conselho permanente de política pública potencializa a participação social em outros fóruns;</p> <p>-Os Conselhos Permanentes e as Conferências Nacionais abrem uma possibilidade de participação de diversos atores, de diferentes setores e camadas da sociedade no processo de formulação de políticas públicas, essas iniciativas também colaboram para o fortalecimento democrático do país e a educação para a cidadania;</p> <p>-As deliberações de Conselhos Permanentes e Conferências Nacionais impactam no processo de legislativo, mas ressalta que é o processo é bastante complexo e tem que ser compreendido caso a caso, de acordo com o período histórico e político vivido;</p> <p>-Há necessidade de criação de redes estruturadas de participação social, de acordo com setor e tema, envolvendo os múltiplos atores interessados (especialmente os cidadãos), com estratégias de divulgação e incentivo à participação cidadã;</p>

	<p>-Existe uma percepção, por parte das entidades representativas de direitos do consumidor ou de organizações sem fins lucrativos, de que muito pouco do que falam, demandam, pontuam é considerado;</p> <p>-A exclusão digital de parte da população é um problema que impacta diretamente nas consultas públicas, mas que vem sendo progressivamente resolvido, ainda que lentamente</p>
--	---

Fonte: elaboração própria

## Conclusões

A pesquisa se propôs a realizar o estudo da participação social de quatro consultas públicas relacionadas com o principal serviço de telecomunicações utilizado pela população brasileira, a telefonia móvel, cujo instituto é essencial para a legitimação da função normativa da ANATEL. Além disso, o estudo permitiu compreender em que medida vem ocorrendo a participação social nas consultas públicas para implantação da telefonia móvel no país, revelando quais grupos estão presentes, ausentes, quais estratégias e como essa participação vem conseguindo impactar em decisões da agência reguladora em matérias relacionadas com telefonia móvel.

Em relação às contribuições extraídas a partir da pesquisa em questão, inicialmente o trabalho entende que o estudo de participação social restrito à consulta pública é limitante, cuja contribuição é que o estudo ocorra dentro do contexto com outros institutos de participação social, como Conselhos Permanentes de Políticas Públicas, Conferências Nacionais, Audiências Públicas, Ouvidorias, Comitês de Usuários e outros,

que acabam tendo certa influência sobre a participação via consulta pública. Além disso, o estudo não pode ignorar as particularidades da Comunicação em relação outros campos de estudo, como a Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescência, principalmente quanto à ausência de um conselho permanente de políticas públicas e a falta de conferências nacionais periódicas.

Pensar no aperfeiçoamento de participação social no âmbito de consultas públicas perante a ANATEL sem melhoria de outros espaços de participação social disponíveis ou não na Comunicação irá revelar resultados insatisfatórios. Portanto, outra contribuição da pesquisa, inclusive não sendo inédita em parte diante de resultados presentes ao longo do trabalho, é a necessidade de criação de um conselho permanente de políticas públicas para Comunicação. Sobre o formato deste colegiado, como reflexão, sugere-se um colegiado empoderado, aos moldes do Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional do Meio Ambiente, tendo funções consultivas, mas também deliberativas, com previsão legal e instituição por ato do Presidente da República, composto por órgãos federais, dos três Poderes, incluindo outros ministérios e entes como ANATEL, CADE, ANPD, estaduais e municipais, setor empresarial, entidades de classe como OAB, CREA, representantes de usuários de serviços de comunicação e de entidades de defesa de direitos do consumidor, público ou privadas, sem fins lucrativos, incluindo o CGI.br. Além do mais, a pesquisa traz reflexões no sentido de extinção do Conselho de Comunicação Social, entendendo que, diante do avanço das plataformas de comunicação pela internet, algumas de suas atribuições poderiam ser transferidas para o conselho permanente de políticas públicas de Comunicação.

Avançando, mesmo antes da consolidação da internet, a Comunicação sempre foi uma matéria de destaque, cuja relevância cresceu ainda mais com a consolidação da internet. Em face do exposto, o Conselho Permanente de Políticas Públicas de Comunicação poderia ser o ente deliberativo plural responsável pela fiscalização e pela aplicação das diretrizes legalmente estabelecidas e das obrigações regulatórias para a radiodifusão, telecomunicações, incluindo serviços digitais. As diretrizes das políticas de comunicação poderiam ser estabelecidas pelo colegiado em questão a partir de Conferências de Comunicação convocadas periodicamente pelo conselho permanente em questão, talvez a cada três anos, contando com uma participação plural das três esferas de governo, setor público, setor empresarial e entidade sem fins lucrativos. As deliberações aprovadas e colhidas a partir das Conferências de Comunicação deveriam guiar a atuação do conselho permanente de políticas públicas, podendo também direcionar a atuação de

entes como o Ministério das Comunicações, ANATEL, TELEBRÁS e ANPD no âmbito das políticas de comunicação.

Ainda, com relação aos resultados encontrados, convergindo com opiniões dos especialistas entrevistados, a pesquisa entende a importância de estruturação de redes de participação social, conforme iniciativa do Decreto nº 8.243/2014, ressaltando a importância do restabelecimento, mas com a inserção da área da Comunicação, com instituição de um Conselho Permanente de Políticas Públicas e a convocação de Conferências Nacionais periodicamente, para o enriquecimento dos demais espaços de participação social disponíveis como audiências públicas, consultas públicas, ouvidorias e comitês.

A partir especificamente dos resultados obtidos pela pesquisa em conjunto com as contribuições dos especialistas, a pesquisa entende que, apesar de limitações, as consultas públicas da ANATEL estudadas vêm sendo efetivas e contribuindo diretamente para o aperfeiçoamento da função normativa da ANATEL. Quanto às críticas, conforme apresentado, em comparação com outras áreas como Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescência, diante da falta de um conselho permanente de políticas públicas e da realização de conferências periódicas, há um vácuo na formulação de diretrizes para a área de Comunicação, melhor não há um planejamento, cujo resultado é a existência de ações esporádicas sob iniciativa do Ministério das Comunicações ou da ANATEL, sendo que, em determinadas situações, podem não refletir os interesses da maioria da população do país. Portanto, a pesquisa entende que, diante das limitações da área de Comunicação, as consultas públicas conseguem apresentar bons resultados na legitimação da função normativa, até mesmo porque de certa forma estão ilhadas. Ainda, conforme apresentado, cabe ressaltar que cada instituto de participação social possui uma função, não podendo ser exigido que uma consulta pública tenha o condão de definir as diretrizes ou rumos das políticas de comunicação do país, que deveriam ser debatidos no âmbito de um Conselho Permanente de Políticas Públicas e de Conferências Nacionais. Portanto, o papel de uma consulta pública deve ser de complementação em relação outros institutos, contribuindo para mudanças pontuais na norma, correção de possíveis erros, preservação de direitos e alterações no mérito que sejam possíveis considerando as competências da agência reguladora dentro do processo de implantação de políticas públicas.

Entretanto, em que pese a pesquisa reconhecer a importância da participação social por meio das consultas públicas estudadas, também identificou a presença de algumas limitações e que, alternativamente, apresenta algumas reflexões no sentido de

tentar aprimorar a participação social por meio deste instituto. Conforme contribuições colhidas nas entrevistas, apontando que nas áreas infraestrutura existe uma predominância de servidores públicos com formação em áreas de exata, o trabalho entende que deve haver uma mudança cultural do ente para empoderar as áreas responsáveis pelo controle da participação social por meio das consultas públicas. Dentro do processo de empoderamento, acrescenta a importância de que a participação social não seja encarada pelo corpo técnico da agência como uma mera obrigação legal, mas como uma iniciativa que possa fortalecer a legitimidade da agência perante a sociedade, inclusive estudando a possibilidade de criação de áreas específicas dentro da agência para cuidar somente de participação social, em coerência com a importância da função normativa atribuída às agências reguladoras do país, para legitimação de sua função normativa. Inclusive, sobre o assunto, no âmbito da ANATEL, a área responsável pela consulta pública acaba sendo a mesma área responsável pela análise técnica da matéria, sendo que a análise de questões sobre participação social por meio da consulta pública pode acabar relegada a papel secundário.

Ainda, embora o tecnicismo seja necessário no cotidiano das agências reguladoras, há necessidade de iniciativas no sentido de tentar minimizar e tornar a participação por meio da consulta pública mais acessível, inclusive com construção de sistema com acesso mais simples, com possibilidade de incorporação de iniciativas sugeridas pelos entrevistados, como a possibilidade de participação oral, incorporação de inteligência artificial, alternativas em relação ao formato de inserção de contribuição a cada artigo da norma, sendo possível a inserção de contribuições gerais e etapas prévias para melhorar a divulgação, explicação da consulta pública e fortalecer o engajamento. Ainda, na realidade das agências reguladoras há uma quantidade enorme de consultas públicas em seu cotidiano, sendo que também podem ser avaliadas, inclusive no âmbito do Congresso Nacional, ações para reduzir a exigência legal de obrigatoriedade de consultas públicas, para evitar a banalização do instituto e tornar mais efetiva e especial a participação por meio dela em ações de ampla repercussão.

Diante da importância e dos resultados da participação social por meio de consultas públicas nas agências reguladoras, realizar uma sistematização e expandir a utilização do instituto para demais áreas da Administração Pública, principalmente no âmbito dos Ministérios do Poder Executivo Federal, mais ainda para áreas sem tradição de utilização, cujas decisões têm potencial de afetar a população do país inteiro, inclusive expandir a recente iniciativa de criação de assessorias de participação social para outros

entes públicos além dos ministérios, como também para as agências reguladoras, incluindo a ANATEL.

Sobre críticas relacionadas com o suposto déficit democrático das agências reguladoras, principalmente quanto à ANATEL, lembrar que, mesmo essa agência reguladora, além da possibilidade de participação social por meio de Audiência Pública e Consulta Pública, existem outros canais que a agência disponibiliza a sociedade, como o fale conosco, o comitê de defesa dos usuários de serviços de telecomunicações e conselho consultivo. Principalmente em relação ao fale conosco, conforme apresentado pela pesquisa, é um canal recorrente de procura pela sociedade, inclusive com bom retorno em relação à resolução dos problemas de quem procura. Também cabe ressaltar que nem sempre o indivíduo vai procurar o canal adequado diante do seu problema, acontecendo com regularidade a procura do canal que possa resolver seu problema de forma mais rápida, mesmo não talvez não sendo o fórum adequado. Portanto, embora existam limitações, a pesquisa entende que, em algumas oportunidades, críticas relacionadas com o suposto déficit democrático das agências reguladoras, principalmente com a ANATEL, podem ser injustas.

Um ponto unânime entre os entrevistados é a necessidade de melhor divulgação da ocorrência das consultas públicas por parte agências reguladoras, incluindo a ANATEL. Assim, todos entendem que um dos principais fatores limitantes da participação nas consultas públicas está relacionado com falta de divulgação principalmente de possíveis consequências para população dos efeitos futuros daquela norma objeto de consulta pública. Os entrevistados também se manifestaram no sentido da importância de existência de etapas preparatórias para a consulta pública, inclusive com o envolvimento da população nestas etapas prévias e a combinação das consultas públicas com canais presenciais de participação social, como audiências, conselhos permanentes e conferências nacionais.

Conforme demonstrado pela pesquisa, nas quatro consultas públicas estudadas houve um predomínio de participantes ligados aos grupos empresariais de radiodifusão/telecomunicações, com tímida participação de entidades ligadas a defesa do consumidor ou outras entidades sem fins lucrativos, sobre o fato em questão, a partir das contribuições dos pesquisadores entrevistados, a pesquisa se manifesta no sentido da necessidade de criação de convites especiais para grupos sub-representados, inclusive com previsão de premiação pela presença, cuja participação seja importante para o enriquecimento da consulta pública. Além disso, a pesquisa sugere que o Poder Público

reflita sobre a implantação de iniciativas ativas para melhor ouvir grupos que não tenham forte poder econômico ou político, com a visão de que os canais de participação não sejam vistos como canais neutros, com grupos diferentes necessitando de estratégias diferentes para serem ouvidos, inclusive com possibilidade de realização de sorteio de usuários do serviço público afetados pela norma. Aqui, o Poder Público pode pensar em ações para escuta ativa de grupos afetados pela norma posta em consulta pública, mas que não participariam necessariamente pelos canais normais disponíveis. Inclusive, tendo em vista a complexidade de determinadas normas elaboradas pela agência reguladora, a inserção de grupos hipossuficientes já poderia ser avaliada inclusive nas reuniões prévias realizadas pela agência reguladora antes da colocação da norma em consulta pública. Considerando que as atuais consultas públicas são motivadas quando surge a necessidade de produção de um regulamento, avaliar a possibilidade de criação de consultas públicas permanentes e também criar consultas públicas a partir de demandas da própria sociedade para potencializar a participação social.

Ainda, o trabalho reconhece a importância de melhorar a transparência do processo de avaliação das contribuições inseridas, com a produção notas devolutivas claras se a contribuição foi ou não aceita, ou inclusive se foi enviada para outra providência. Também há necessidade de melhorar questões relacionadas com a exclusão digital, que dificulta a participação principalmente das gerações mais velhas, tornando o processo mais intuitivo.

Por fim, a pesquisa ressalta a riqueza de estudos relacionados com a participação social principalmente no âmbito da Comunicação, com o trabalho tentando plantar algumas sementes que talvez possam ser mais bem exploradas e aperfeiçoadas futuramente, com a esperança de aperfeiçoamento de temáticas tão importantes e necessárias à sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5G AUTOMOTIVE ASSOCIATION (5GAA). **Socio-economic benefits of cellular V2X**. 2017; Ref. 2011027-492. Disponível em <http://5gaa.org/news/5gaastudy-the-cost-benefit-analysis-on-cellular-vehicle-to-everything-c-v2x-technology-andits-evolution-to-5g-v2x/>. Acessado em 04/03/2025.

AMORIM, Ivan Trizi. **A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007.2016**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016

ARANHA, Marcio Iorio. Comentários aos artigos 221 a 224 da Constituição Federal do Brasil. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil** ; Saraiva Educação: Coimbra/São Paulo, 2018 ; p. 3777-3825

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 35-43, 2006.

BAIDYA, Tara Keshar Nanda. SOUZA, Fábio de Paula e. Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a Gestão na Agência. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, jan/abr 2016

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. rev. E atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARBOSA, Júlia de Carvalho. O procedimento da consulta pública: mecanismo de efetivação da democracia e de legitimidade das normas regulamentares. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 15 abr 2014, 05:30. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/38949/o-procedimento-da-consulta-publica-mecanismo-de-efetivacao-da-democracia-e-de-legitimidade-das-normas-regulamentares>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BARBOSA, Bia; MARTINS, Helena. O Interveniente e a luta dos movimentos sociais pelo direito à comunicação. In: **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.] – Brasília: FAC Livros, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016, p. 126.

BARROSO, Luis Roberto. Agências reguladoras: constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. LANDAU, Elena. Coord. **Regulação Jurídica do Setor Elétrico**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª edição, São Paulo: Saraiva, 1999

BAUMGARTNER, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D., & Leech, B. (2009). Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why. University of Chicago Press.

BAVARESCO, Agemir; KONZEN, Paulo Roberto. **Cenários da liberdade de imprensa e opinião pública em Hegel**. *Kriterion*, vol.50, n°. 119, Belo Horizonte June 2009

BERNAL, Laura Margarita Barreto. **Construção da Legitimidade e Potenciais Democráticos: Estudo da Participação no Processo Decisório da ANATEL (2010-2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade do Paraná, Curitiba, 2016

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política/Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino**; tradução de Cármen C, Varriale et. ai; coord. João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: editora: Universidade de Brasília, 1 edição, 1998

BRAGA, José Luiz. Constituição do Campo da Comunicação. **Verso e Reverso**, XXV (58):62-77, janeiro abril 2011 Disponível em <http://revistas.unisinos.br/index.php/versoereverso/articloe/view/924/147>

BRAGA, José L. Para começar um projeto de pesquisa. **Comunicação & Educação**, 10(3), 2005, p. 288-296. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9125.v10i3p288-296>

BRAGA, José L. A prática da pesquisa em comunicação - abordagem metodológica como tomada de decisões. **E Compós**, 14(1), 2011. <https://doi.org/10.30962/ec.665> <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/665>

BRAGA, J. L. A prática da teoria na pesquisa em comunicação. **Galaxia (São Paulo, online)**, n. 41, mai-ago., 2019, p. 48-61. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-25542019239896>

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Panorama de Reclamações do 1º semestre de 2024**, 2024, Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/reclamacoes-na-anatel-se-mantem-estaveis-no-1o-semester-de-2024#:~:text=Rompendo%20um%20movimento%20de%20queda,que%20o%20semestre%20anterior%2C%20justificado>. Acesso em 29 dez. 2024

BRASIL. Anatel. **Panorama Setorial de Telecomunicações: Maio 2020**. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/relatorios-de-acompanhamento/2020>. Acesso em 17 de Dez. 2024

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Regulamentação e Análise de Impacto Regulatório - AIR na ANATEL**. Brasília, DF, ANATEL, 2017

BRASIL. Anatel. **Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT – 2019 a 2024 - PROCESSO SEI Nº 53500.010470/2021-40**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/agenda-regulatoria/>>, pág. 10, Acesso em: 17 Dez. 2024.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Caderno de Propostas Aprovadas pela 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Brasília, 2009

BRASIL. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações. **Carga Tributária e Fundos Setoriais em Telecomunicações**. Anatel, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/arrecadacao/carga-tributaria>

BRASIL. Ministério das Comunicações. Agência Nacional de Telecomunicações. **Leilão da tecnologia de quinta geração alcança R\$ 47,2 bilhões**. Anatel, Brasília, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/leilao-da-tecnologia-de-quinta-geracao-alcanca-r-47-2-bilhoes>. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório de Participação Social no PPA 2024 a 2027**, 2024, Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo>. Acesso em 29 dez. 2024

BRASIL. Senado Federal. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**. Pesquisa Data Senado. Brasília, 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.378, rel. min. Mauricio Corrêa**, rel. p/ acórdão min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 19/05/2004, DJe 096, divulg. 05/09/2007, public. 06/09/2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485450>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Participação e Controle Social**. Brasília, 2015. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/participacao-e-controle-social>>. Acesso em: 16 dez. 2024

BRASIL. Decreto de 5 de junho de 2025. Designa membros para compor o Comitê Editorial e de Programação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC, Brasília, 2025

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Guia dos Conselhos Nacionais**. Brasília, 2013.

CARDOSO SAMPAIO, R.; SINIMBU SANCHEZ, C.; SCHIAVON TIGRINHO, C.; ERNSEN, K.; RIBEIRO DE SOUZA, J.; DITZ DUARTE, E. Chega de Bardin!: O Círculo Vicioso da Análise de Conteúdo Brasileira. **SciELO Preprints**, 2025. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.12029. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/12029>. Acesso em: 26 jun. 2025.

CARPENTIER, Nico. Além da Escada da Participação: Ferramentas Analíticas para a Análise Crítica dos Processos Midiáticos Participativos. **Mídia e Cotidiano - PPGMC**, volume 12, número 3, dezembro de 2018

CASTELLS, M. Manuel Castells: “um país educado com internet progride; um país sem educação usa a internet para fazer ‘estupidez’”. Entrevista concedida a Ingrid Santos. **Fronteiras**, fev. 2017.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultural**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, pág. 178.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

CASTRO, Elaine de; OLIVEIRA, Ulisses Tadeu Vaz de. A entrevista semiestruturada na pesquisa qualitativa-interpretativa: um guia de análise processual. **Entretextos**, v. 22, n. 3, p. 25-45, 2022.

CARVALHO, Mariana Martins de; OLIVEIRA, Gisele Pimenta de. Por que (ainda) precisamos falar de comunicação pública. **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.)

CIRNE, Livia. O processo de transição para a TV digital no Brasil: um olhar sobre o cenário de interesses e de entraves políticos. **Compólitica**, v. 9, n. 1, p. 107-130, 2019.

COSTA E SILVA, Mayara da. **Jornalismo digital, plataformização e novas práticas de interatividade e participação: um estudo netnográfico do perfil do Metrôpoles no Instagram**. 2022. Tese de Doutorado (Doutorado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

COVOLAN, Fernanda Cristina; THOMAS, Gabriel Weber. Privatizações e soberania nacional: caso Telebrás. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, vol. 7, núm. 1, pp. 1-22, 2020

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed., 4. tir. São Paulo: Saraiva, 2017.

DEL BIANCO, Nelia. MOREIRA, Sonia Virgínia. Comunicações, Território e Desenvolvimento Regional em Municípios Brasileiros com IDHM muito baixo. **G&DR**. V. 15, N. 4, Edição Especial, P. 69-82, jul/2019. Taubaté, SP, Brasil, pág. 78 a 80

DEMARCHI, Carlos Henrique. Políticas de Comunicação no Brasil: um olhar sobre os dez anos da Conferência Nacional de Comunicação. In: RAMOS, Murilo César; PAULINO, Fernando Oliveira; Valente, JONAS; URUPÁ, Marcos; CARVALHO, Mariana Martins. **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil** [recurso eletrônico] – [São Cristóvão]: ULEPICC, Brasília, 2020

De VANY, Arthur; ECKERT, Ross. Et al. A Property System Approach to the Electromagnetic Spectrum: A Legal-Economic-Engineering Study. **Stanford Review**, vol. 21, nº 6 (Jun., 1969), 1499-1561

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da Função Reguladora das Agências diante do Princípio da Legalidade. In: **DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. rev. ampl., 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Estatísticas de Domicílios Brasileiros – IBGE/PNAD. **Teleco**, 16 de set. 2022. Disponível em: < <https://www.teleco.com.br/pnad.asp>. Acesso: em 13 de jan. 2025.

DO CARMO, Gisleine; NUNES MACIEL, Fernanda; APARECIDA REZENDE, Vânia. DO ENGAJAMENTO À CIDADANIA ATIVA: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, [S. l.], v. 18, n. 35, p. 273–294, 2025. DOI: 10.36704/ppp.v18i35.9146. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/9146>. Acesso em: 22 mar. 2025

DÜR, Andreas; BIÈVRE, Dirk de. “The Question of Interest Group Influence.” *Journal of Public Policy*, vol. 27, no. 1, 2007, pp. 1–12. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/4007824>. Accessed 14 Sept. 2025.

FERNANDES ARAUJO, W. A construção da norma algorítmica: análise dos textos sobre o Feed de Notícias do Facebook. **E-Compós**, [S. l.], v. 21, n. 1, 2018. DOI: 10.30962/ec.1402. Disponível em: <https://e-compos.emnuvens.com.br/e-compos/article/view/1402>. Acesso em: 14 dez. 2024.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação**. 1 edição. 5 tir. São Paulo: Atlas, 1993

FREITAS, C. S. Mecanismos de Dominação Simbólica nas Redes de Participação Política Digital. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016, v. 01, p. 111-135.

FURTADO, Bernardo Alves; SAKOWSKI, Patrícia Alessandra Morita; TÓVOLI, Marina Haddad. Abordagens de Sistemas Complexos para Políticas Públicas. In: **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas** / editores: Bernardo Alves Furtado, Patrícia A. M. Sakowski, Marina H. Tóvoli (org). Brasília: IPEA, 2015

GERALDES, Elen Cristina; RAMOS, Murilo César; SOUSA, Janara Kalline; PAULINO, Fernando Oliveira; NEGRINI, Vanessa; MONTENEGRO, Luiza; TELES, Natália. O Direito Humano à Comunicação e à Informação: em busca do tempo perdido. In: **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.] – Brasília: FAC Livros, 2016.

GONZÁLEZ, Ángel Adrián Ayala. **Participación de los grupos de interés en agencias reguladoras del sector de las telecomunicaciones: Un análisis comparado entre países de América Latina**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Universitat de Barcelona, Barcelona, 2022.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere: os intelectuais**. O princípio educativo. Jornalismo. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v.1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen, Racionalidade e Comunicação. Lisboa: Ed 70, 2002

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

KAPLÚN, G., GUERRERO, A., LANDINELLI, J. y otros. **Participación ciudadana digital : Diseño e implementación de procesos participativos con herramientas digitales en organismos públicos** [en línea] Montevideo : Udelar, 2024

LARA, Glauciene. A liberdade de expressão versus direito à comunicação: a regulação da comunicação audiovisual na Argentina. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 4, Brasília, n. 1, p. 137-172 (2012).

LEONEL, Elisa Vieira. **Pluralismo Regulatório e Cultura Responsiva na Anatel: mecanismos e práticas na proteção de direitos do consumidor de telecomunicações**. 2023. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Insituto de Ciência Política, UnB, Brasília, 2023.

LOPES, Ana Carolina de Freitas. **Participação Social na incorporação de tecnologias no Sistema Único de Saúde**. 2024. Tese de Doutorado (Doutorado em Medicina) - Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, Brasília, 2024.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, Bauru, v. 2, p. 10, 2004.

MORAES DE LIMA, Marcos Francisco Urupá. **A neutralidade de Rede como Princípio do Direito à Comunicação**. 2022. Tese de Doutorado (Doutorado em Comunicação) - Faculdade de Comunicação - Universidade de Brasília, Brasília, 2018

MARTINO, Luís Mauro Sá. **Quatro ambivalências na teoria da comunicação**. Rumores, v. 4, n. 8, 6 dez. 2010.

MARTINS, Márcio Sampaio Mesquita. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Fortaleza: UFC, 2010.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **O Novo Estado Regulador no Brasil: Eficiência e Legitimidade**. São Paulo: Singular, 2006.

MAURÍCIO, Patrícia; ALMEIDA, Raquel de Queiroz; SOARES JR; Creso. O Brasil na periferia d disputa geopolítica sobre o 5G. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação**, da Comunicação e da Cultura, v. 23 n. 2 (2021): Revista EPTIC Vol 23, Nº 2.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo** [livro eletrônico]. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4277>. Acesso em: 11 nov. 2024.

MENARDI, Fabricio Benedito; COSTA, Maria Conceição da. Reforma do Estado e pesquisa nas telecomunicações no Brasil: um estudo sobre o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CPqD. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, Número 2, Abr-Jun 1999

MIGLIORIN, T. B. ; NASCIMENTO, V. R. . Neoconstitucionalismo e Democracia: Consultas Públicas Eletrônicas como instrumentos concretizadores da Cibercidadania. In: **I Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: Mídias e Direitos da Sociedade em Rede**, 2012, Santa Maria. Anais do I Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: Mídias e Direitos da Sociedade em Rede, 2012

MORAES, Danilo Guerreiro de. **Parâmetros para o controle da função normativa das agências reguladoras pelo poder judiciário**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OCDE. **Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil**, 2019

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento social do Século XX** / editado por William Outhwaite, Tom Bottomore; com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alain Touraine; editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos; tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996

PAGANI DE SOUZA, Rodrigo. Controle da regulação no Brasil: novas perspectivas com ênfase em resultados. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLES, Jorge Agudo (Coords.). **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016.

PALÁCIOS, M. **Ferramentas para análise de qualidade no ciberjornalismo**. Lisboa: Labcom Books, 2011.

PAULINO, Fernando Oliveira; PINHEIRO, Elton Bruno, NICOLETTI, Janara. Comunicação e Democracia no Brasil: pandemia, violência contra jornalistas, EBC em perigo e resistências. **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.)

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, n°. 3, 2011.

PONGRATZ, Stefan. The Telecom Equipment Market 2019. **DELL'ORO GROUP**, 2025. Disponível em: <https://www.delloro.com/the-telecom-equipment-market-2019>. Acesso em 01 jan. 2025.

PINHEIRO, Antônio Alex. **A participação social na busca do objeto de desejo do século XXI : a faixa de frequência de 700 MHz**. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, UnB, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38282?mode=full>

PINHEIRO, A. A. ENTRAVES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA TECNOLOGIA DE QUINTA GERAÇÃO (5G) NO BRASIL. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 12, p. e 7088, 2024. DOI: 10.56083/RCV4N12-241. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/7088>. Acesso em: 19 mar. 2025.

REZIO, Leonardo Luiz de Souza. O Direito à Comunicação nos sites de rede social: análise das interações mútuas na página do Humaniza Redes no Facebook. In: **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.] – Brasília: FAC Livros, 2016.

QUADROS, C. I. A participação do público no webjornalismo. **Compos: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, [S. L.], v. 3, n. 0, p. 1-17, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/55619/Downloads/56-Texto%20do%20artigo-167-1-10-20080611.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023

QUINALIA, C. L. Regimes Público e Privado no Setor de Telecomunicações: análise de uma diferença e de uma semelhança. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 73-116, maio 2015

QUINAN, Giuliano. **A cidadania deliberativa e a gestão social no comitê de defesa dos usuários de serviços de telecomunicações**. 2020. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade do Paraná, Curitiba, 2020

SÁ OLIVEIRA SOUSA, Y.; GUEDES GONDIM, S. M.; ANDRADE CARIAS, I.; SANTANA BATISTA, J.; COLMAN MACHADO DE MACHADO, K. O uso do software Iramuteq na análise de dados de entrevistas. **Revista Pesquisas e Práticas Psicossociais**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 1–19, 2020. Disponível em: [https://seer.ufsj.edu.br/revista\\_ppp/article/view/e3283](https://seer.ufsj.edu.br/revista_ppp/article/view/e3283). Acesso em: 14 dez. 2024.

SANTOS, Dayane Aparecida dos. **A Expansão dos Mecanismos de Participação nos Anos 2000: as Políticas de Juventude**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas - CECH, UFSCAR, São Carlos, 2021

SANTAELLA, Lúcia. **Comunicação e Pesquisa: projetos para mestrado e doutorado**. São Paulo, Hacker editoras, 2001

SCHMITT, Carl. **O Conceito de Político**. Teoria do Partisan/Carl Schmitt. Coordenação e Supervisão Luiz Moreira; tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008

SCORSIM, Ericson. A tecnologia competitiva de 5G da Huawei nas redes de comunicações. **DIREITO DA COMUNICAÇÃO**, jun. 08, 2020, p. 5 Disponível em: <<https://direitodacomunicacao.com.br/a-tecnologia-competitiva-de-5g-da-huawei-nas-redes-de-comunicacoes-de-5g-o-alvo-da-geoestrategica-da-lawfare-imposta-pelos-estados-unidos-contr-a-empresa-e-a-china/>>. Acesso em 09 de mar. 2025.

SEGURA, Maria Soledad. **La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones em Córdoba**. Agitar la palabra: participación social y democratización de las comunicaciones Mariela Vanesa Villazon ... [et.al.] ; coordinado por Emiliano Díaz ; edición literaria a cargo de María Soledad Segura ; ilustrado por Paula Lobera ; con prólogo de Washington Uranga. - 1a ed. - San Luis: Ciudadanía y medios, articulaciones y contextos, 2014. E-Book

SEGURA, Maria Soledad. **Public Communication and Democracy in Latin America: Is Democratic Dialogue Possible in Fragmented Societies?** Córdoba: Palgrave MacMillan, 2024

SILVA, Michel BF da; LIMA, Luiz A. de. Comunicação V2X de veículos autônomos utilizando lógica para consistente. **Anais Aspectos de Sistemas Inteligentes baseados em Lógicas Anotadas**, 2021, p. 143.

SILVA, Peterson Roberto da. **O conceito de “Liberdade de expressão”**. Em Tese, Florianópolis, V. 15, n. 2 p. 01, Julho, 2018

SILVA, Viviane Petinelli e. Atores e sua Capacidade de Influência nas Políticas Setoriais a partir de Conferências Nacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 68, p. 1-26, dez. 2018. Pág. 16, 22, 23. Acesso em: 18 Dez. 2024

SIMÕES, Janaína Machado. SIMÕES, Gabriel Lima. Reflexões sobre o conceito de Participação Social no contexto brasileiro. **VII Jornada Internacional Políticas Públicas**. UFMA, São Luís, v. 7, 2015

SOUSA, Yuri Sá de O. **O Uso do Software Iramuteq**: Fundamentos de Lexicometria para Pesquisas. Em: Estudos e Pesquisas em Psicologia, 2021

SOUSA, Cecília Bizerra. Atuação da sociedade civil na 1ª Conferência Nacional de Comunicação: a Comissão Nacional Pró-Conferência e a articulação Enegrecer a Confecom. In: RAMOS, Murilo César; PAULINO, Fernando Oliveira; Valente, JONAS; URUPÁ, Marcos; CARVALHO, Mariana Martins. **Conferência Nacional de Comunicação 10 anos depois: velhos e novos desafios das políticas de comunicação no Brasil** [recurso eletrônico] – [São Cristóvão]: ULEPICC, Brasília, 2020

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Partilha de Poder Decisório em Processos Participativos Nacionais**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Ciências Políticas UnB, Brasília, 2008

SPADINGER, Robert. Implementação da tecnologia 5G no contexto da transformação digital e da indústria 4.0. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2024. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10419/1/NT\\_79\\_Diset\\_ImplementacaoTecnologia5G\\_Industria4.0.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10419/1/NT_79_Diset_ImplementacaoTecnologia5G_Industria4.0.pdf).

STROZI, Guilherme Gonçalves. **Comunicação Pública e Participação: Vida e Morte do Conselho Curador da EBC**. 2019. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, UnB, Brasília, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Serviços públicos e regulação estatal**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros/SBDP, 2000, p. 23.

SUTHERLAND, Ewan. 5G Security – The Politics of Huawei Equipment in the United Kingdom (July 17, 2020). **Available at SSRN**: <https://ssrn.com/abstract=3654596> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3654596>

URUPA, Marcos. Sociedade da Informação, Direitos Humanos e Direito à Comunicação. In: **Introdução crítica ao direito à comunicação e à informação**/ organizadores, José Geraldo de Sousa Junior... [et al.] – Brasília: FAC Livros, 2016

VALENTE, Jonas C. L. PL 2630: o projeto das fakes News e a tentativa de regulação de conteúdos nas plataformas. **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.)

VANNUCHI, Camilo. O Direito à comunicação e os desafios da regulação dos meios no Brasil. **Galaxia** (São Paulo, online), ISSN 1982-2553, n. 38, mai-ago., 2018, p. 167-180. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-2554232145>.

VICK, Fernanda. LAVALLE, Adrian Gurza. **É a política...A efetividade das conferências e seus mecanismos causais**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 26, nº 3, set.-dez., p. 556-586, 2020.

VIEIRA, Gustavo Afonso Saboia. **O controle congressional das agências reguladoras no Brasil: o papel do Senado Federal**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito e Administração, IDP, São Paulo, 2024.

## APÊNDICE A

Guia da entrevista semiestruturada

Sobre o processo de consulta pública existente na ANATEL, considerando sua participação, qual sua opinião sobre as seguintes temáticas:

- 1)A existência de conselhos permanentes de políticas públicas potencializa a participação social em diferentes espaços?
- 2)Qual o impacto das Conferências Nacionais e Conselhos Permanentes em processos de participação social?
- 3)Você acredita que deliberações ocorridas em conferências nacionais impactam diretamente o processo de formulação de leis seja no Parlamento ou no âmbito do Poder Executivo?
- 4)O que deve ser feito para promoção de maior integração social por meio de conferências nacionais, conselhos permanentes, audiências públicas, consultas públicas, ou seja, a criação de uma rede estruturada de participação social para diferentes temáticas?
- 5)Qual seu entendimento sobre o papel dos ministérios e das agências reguladoras na implantação de políticas públicas? Além das agências reguladoras, como inserir a participação social em processos no âmbito do Poder Executivo, principalmente dos ministérios?
- 6)A competência exclusiva federal da matéria, como ocorre com telecomunicações, radiodifusão, pode atrapalhar processos de participação social? Assim, qual papel dos estados e municípios em processos de participação social?
- 7)Analisando contribuições relacionadas com a implantação da telefonia móvel 2G, 3G, 4G e 5G na Anatel, foi possível constatar uma participação essencial de grupos

empresariais ligados à indústria de telecomunicações/rádiodifusão. O que fazer para tornar estes espaços mais representativos de diferentes extratos sociais?

8) Analisando contribuições relacionadas com a implantação da telefonia móvel 2G, 3G, 4G e 5G na Anatel, percebe-se inclusive uma tímida participação de entidades representativas de direitos dos consumidores ou de organizações sem fins lucrativos. Qual sua opinião sobre isso?

9) Há algum problema específico em processos de participação social por meio de consulta pública eletrônica que chama sua atenção?

10) As contribuições inseridas em consultas públicas são devidamente analisadas e levadas em consideração pelo ente público?

11) O processo de consulta pública consegue influenciar o processo final de tomada de decisão da Agência?

12) O processo de consulta pública pode ser considerado um instrumento legítimo de participação social no âmbito das competências da agência reguladora?

13) Há sugestões de alternativas que possam ser incorporadas ao processo de consulta pública para melhoria?

14) As agências reguladoras são frequentemente criticadas pelo chamado déficit de representação democrática. Qual sua opinião sobre isso?

## APÊNDICE B

**Tabela 5 – Lista de Entrevistados**

<b>Entrevistado</b>	<b>Instituição de origem</b>
1	Presidência da República
2	IPEA
3	ANATEL
4	IPEA
5	UnB

Fonte: elaboração própria