

## O PAPEL DO ESTADO NA CONFORMAÇÃO DA INDÚSTRIA DE TELEATENDIMENTO BRASILEIRA

**Aldeíze Bonifácio da Silva**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Natal, RN, Brasil

E-mail: [aldeizebs@hotmail.com](mailto:aldeizebs@hotmail.com)

### Resumo

Dentre as atividades econômicas que alcançaram grande relevância na economia brasileira nas duas últimas décadas, em função do aumento da sua participação relativa na geração de emprego e de riquezas, está a atividade de teleatendimento, considerada como uma nova categoria industrial da sociedade da informação. Dessa forma, tendo em vista o crescimento significativo do número de empresas que conformam essa indústria emergente no país e sua expansão para determinadas regiões brasileiras, o presente trabalho objetiva analisar o papel do Estado no processo de conformação e manutenção desta indústria no território nacional. Os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados apontam que os Planos Nacionais de Desenvolvimento e a Política Industrial brasileira contribuíram sobremaneira para a emergência dessa indústria, ao fomentar a integração territorial e a infraestrutura necessária à atividade. As políticas públicas para a ampliação do acesso aos serviços de telecomunicações, para a expansão do ensino superior e os programas de qualificação profissional, que refletem o poder infraestrutural do Estado, também reverberaram nas decisões locacionais dessas empresas, contribuindo para a manutenção dessa indústria em determinadas frações do território nacional.

**Palavras-chave:** Poder infraestrutural; Infraestrutura; Normatização; Território.

## THE ROLE OF THE STATE IN THE CONFORMATION OF THE BRAZILIAN TELESERVICE INDUSTRY

### Abstract

Among the economic activities that have reached great relevance in the Brazilian economy in the last two decades, due to the increase in its relative participation in the generation of employment and wealth is the teleservice activity, considered as a new industrial category of the information society. Thus, in view of the significant growth in the number of companies that make up this emerging industry in the country and its expansion to certain Brazilian regions, this paper aims to analyze the role of the State in the process of forming and maintaining this industry in the national territory. The methodological procedures used were bibliographic and documentary research. The results indicate that the National Development Plans and the Brazilian Industrial Policy contributed greatly to the emergence of this industry by fostering territorial integration and the necessary infrastructure. The expansion of access to telecommunications services, for the expansion of higher education and professional qualification programs, which reflect the infrastructure power of the State, also reverberated in the locational decisions of these companies, contributing to the maintenance of this industry in certain fractions of the national territory.

**Key words:** Infrastructure power; Infrastructure; Standardization; Territory.

## EL PAPEL DEL ESTADO EN LA CONFORMACIÓN DE LA INDUSTRIA BRASILEÑA DE TELESERVICIOS

### Resumen

Entre las actividades económicas que han alcanzado gran relevancia en la economía brasileña en las últimas dos décadas, debido al aumento de su participación relativa en la generación de empleo y riqueza se encuentra la actividad de teleservicios, considerada como una nueva categoría industrial de la sociedad de la información. Por lo tanto, en vista del crecimiento significativo en el número de empresas que componen esta industria emergente en el país y su expansión a ciertas regiones brasileñas, este documento tiene como objetivo analizar el papel del Estado en el proceso de formación y mantenimiento de esta industria en el territorio nacional. Los procedimientos metodológicos utilizados fueron la investigación bibliográfica y documental. Los resultados indican que los Planes Nacionales de Desarrollo y la Política Industrial Brasileña contribuyeron en gran medida al surgimiento de esta industria al fomentar la integración territorial y la infraestructura necesaria. Las políticas públicas que amplían el acceso a los servicios de telecomunicaciones, para la expansión de la educación superior y los programas de calificación profesional, que reflejan el poder de infraestructura del estado, también han repercutido en las decisiones de localización de estas empresas contribuyendo, al mantenimiento de esta industria en ciertas fracciones del territorio nacional.

**Palabras-clave:** Potencia de la infraestructura; Infraestructura; Normalización; Territorio.

### Introdução

Historicamente, uma das temáticas que perpassa os estudos geográficos concerne à localização e à expansão das atividades econômicas por distintos territórios. Nessa perspectiva, desde o final da década de 1980, observamos a diminuição da mão de obra empregada na indústria e o surgimento de novas atividades relacionadas, sobretudo, ao setor de serviços.

Dentre as atividades que alcançaram grande relevância na economia brasileira ganhando destaque nas duas últimas décadas em função do aumento da sua participação relativa na geração de emprego e de riquezas, com consequente espraiamento pelo território brasileiro, está a atividade de teleatendimento, considerada como uma nova categoria industrial da sociedade da informação, que tem como expoente as empresas de *contact centers*.

Os *contact centers* são centrais de atendimento, que agregam um número diversificado de serviços, visando atender a demanda de diferentes perfis de clientes a partir da utilização de plataformas multicanais (atendimento via telefone, *e-mail*, *fax*, *chat*, *WhatsApp*, mídias sociais). Essas empresas operam de acordo com o ciclo de vida do consumo, atuando com as áreas de marketing e venda, serviços pós-venda, retenção e fidelização. A base de funcionamento dos *contact centers* são as redes técnicas e normativas que se espalham e, ao mesmo tempo, concentram-se em determinados pontos do território (SILVA, 2021).

Isto posto, tendo em vista o crescimento significativo do número de empresas que conformam essa indústria emergente no país e a sua expansão para determinadas regiões brasileiras, num processo que apresenta intensidade e características específicas, o presente trabalho objetiva analisar o papel do Estado no processo de conformação e manutenção dessa indústria no território nacional.

Os procedimentos metodológicos utilizados foram a pesquisa bibliográfica e documental. A bibliográfica ocorreu pela leitura de livros, monografias e artigos que auxiliassem na reflexão sobre a origem e dinâmica das empresas de teleatendimento e a atuação do Estado nesse processo. Entre os principais autores consultados estão: Mann (1984), Diniz (1995), Toledo Júnior (2003), Diniz Filho (2005), Silva Neto (2005), Castro (2009), Barbosa (2013), Nardelli (2018), Silva (2018; 2021).

Por sua vez, a pesquisa documental se realizou a partir de dados disponibilizados por órgãos e instituições do aparelho de Estado relevantes para o estudo, tais como: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do qual utilizamos informações do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), obtendo o universo das empresas e outras organizações formais que atuam no setor de teleatendimento, assim como, a localização das suas respectivas unidades existentes no país; o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no qual procedemos a análise da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), registros administrativos, de periodicidade anual e mensal, para o acompanhamento e a caracterização do mercado de trabalho formal no setor de teleatendimento; a Associação Brasileira de Telesserviços (ABT), principal entidade representativa do setor, na qual analisamos informações sobre as grandes empresas do setor, tecnologias empregadas, crescimento e profissionalização da atividade no cenário brasileiro e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em que foram analisados dados sobre as principais redes infraestruturais utilizadas pelas empresas de teleatendimento (telefonia e *internet*), no que tange ao alcance, distribuição, qualidade e densidade dos serviços de telecomunicações ofertados no país.

### **Poder do Estado *versus* indústria de teleatendimento: considerações iniciais**

O território é uma construção social que envolve um conjunto de sistemas naturais e artificiais, juntamente com as pessoas, instituições e empresas que abriga. Enquanto construto social, é transpassado por normas e processos sociais que inibem ou estimulam ações específicas. Portanto, “os territórios oferecem recursos específicos, intransferíveis e

incomparáveis no mercado. Esses recursos específicos diversificam os espaços e estabilizam as localizações das atividades econômicas” (BENKO; PECQUEUR, 2001, p. 31).

Um dos principais agentes que interferem em diferentes níveis na atuação dos setores econômicos sobre o território nacional é o Estado, pois influencia de forma direta ou indiretamente a estruturação das distintas redes que perpassam os territórios. Para Raffestin (1993), os diversos atores em suas práticas espaciais realizam a repartição do espaço ao implantar nós e construir redes por um sistema de ações que traduz uma produção territorial alicerçada numa estrutura tripartite formada por tessituras, nós e redes “que constitui de algum modo o território, [e assegura] o controle sobre aquilo que pode ser distribuído, alocado e/ou possuído, [permitindo a manutenção de] uma ou várias ordens” (RAFFESTIN, 1993, p. 151).

No que tange à conformação e à manutenção da atividade de teleatendimento no país, a presença do Estado se revela nas relações de poder político, identificadas por Michael Mann (1984) como poder infraestrutural do Estado, materializando a relação entre território e rede, tendo em vista que as redes (técnicas, informacionais, normativas) não são apenas o índice de uma mudança na relação espaço-tempo, mas também o vetor de uma projeção política no território (NÉGRIER, 1989), onde “a(s) rede(s) enquanto componente(s) do(s) território(s) produzem efeitos, seja de territorialização quanto de desterritorialização” (COELHO NETO, 2013, p. 26).

A relação entre território e rede que perpassa o poder infraestrutural é marcada por discussões que se iniciaram no século XVIII, quando o conceito de rede “se torna operacional como artefato fabricado pelos engenheiros para cobrir o território” (MUSSO, 2004 apud COELHO NETO, 2013, p. 21), ganhando fôlego quando os dois conceitos (território e rede) passam a ser vistos como coexistentes, interdependentes e mutuamente constitutivos. Para Haesbaert (1997, p. 94),

[...] o território sempre foi constituído de redes. [...] Elas passaram de elemento constituinte, na territorialidade mais tradicional e fechada, a elemento constituidor, malha cada vez mais globalizante dentro da qual os territórios podem se tornar meros pontos, ou seja, momentos ou parcelas elementares da rede. Muitos territórios têm o controle e a identidade internos garantidos por redes hierárquicas (geralmente com o papel de dominação) ou complementares (muitas vezes ‘de solidariedade’). E vice-versa: territórios podem servir como patamar para articulação de redes que cooptem, hierarquicamente, outros territórios. O que distingue uma dinâmica da outra é fundamentalmente a extroversão e a introversão

dominante em cada processo constituidor ou, em outras palavras, o domínio de dinâmicas centrífugas ou centrípetas.

Portanto, no âmbito da discussão proposta, na qual os processos de territorialização e desterritorialização que nos interessam são aqueles que se relacionam a deslocalização de atividades econômicas, ou seja, a superação, sobretudo, por parte das grandes corporações, dos principais fatores locacionais que repercutem na organização do espaço, “a rede é concebida como matriz técnica, remetendo-se a existência de um denso, complexo e interligado sistema de infraestruturas técnicas [e normativas] que viabilizam as possibilidades de organização territorial das sociedades” (COELHO NETO, 2013, p. 22).

Os processos de territorialização, desterritorialização e, por vezes, (re)territorialização decorrem de uma apropriação direta ou simbólica dos artefatos técnicos existentes ou potenciais em uma dada espacialidade. Para Raffestin (1993, p. 143), “o território é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (que realiza um programa) em qualquer nível” e para a realização de qualquer tipo de ação, deve ocorrer a apropriação do espaço por um ator, que ao se apropriar de forma concreta ou abstrata, o territorializa; o que faz do território um produto das relações sociais que se materializam por intermédio da ação do Estado.

Nessa perspectiva, o poder infraestrutural seria a capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implementar ações em todo seu território, ou seja, sua competência em organizar as relações sociais. Todavia, “diferente de outros atores do poder, os Estados têm uma distinção organizacional delimitada por um espaço geográfico particular que define sua centralidade territorial e lhe confere utilidade para outros atores” (CASTRO, 2009, p. 581).

Doravante, quando consideramos o poder infraestrutural do Estado, as redes técnicas e normativas circunscritas a um dado espaço territorial, como a rede de fibra ótica, que cobre desigualmente o território brasileiro, privilegia determinadas atividades econômicas em detrimento a outras, possibilitando a emergência de dinâmicas na qual a articulação de diferentes redes propicia processos de territorialização, desterritorialização e (re)territorialização, com a formação de novos territórios a ser explorados.

Mann (1984) percebe o Estado como um ente heterogêneo formado por complexas redes organizacionais (partidos, governos, entes federados, grupos de pressão), que fazem com que o controle do território seja exercido mais por instituições do que por atores políticos. Essa trama institucional complexa exige negociações entre diferentes grupos e caracteriza um poder relacional. Portanto, o poder estatal estaria centrado na coordenação

das atividades da sociedade civil pela sua própria infraestrutura. Assim, quanto maior o poder de infraestrutura do Estado, maior o volume de normas vinculantes.

Mann (1984) estabelece quatro dimensões pelas quais o Estado exerce seu poder infraestrutural. O Estado deve fornecer serviços centralmente organizados e realizados por uma divisão do trabalho; garantir a alfabetização da população, visando pelo conhecimento das leis, que a população tome consciência do poder do Estado; criar um sistema de pesos e medidas e uma moeda para facilitar as trocas comerciais, bem como fornecer sistemas eficazes de comunicação e transporte.

Em linhas gerais, o poder infraestrutural se refere à capacidade do Estado para realizar os serviços demandados pela sociedade, emprego, cuidados em saúde, educação, assim como a coleta sistemática de informações sobre a sociedade (MANN, 1984), o que faz com que ele apresente um caráter dual no sentido de servir também ao setor privado, sobretudo, para as estratégias das grandes corporações capitalistas. Portanto, a especificidade do Estado é assegurar as regras que permeiam os interesses setoriais, exercendo, assim, um papel intermediário entre forças externas e espaços locais.

No que concerne ao setor de teleatendimento, o poder infraestrutural do Estado fica patente na implantação e normatização/regulação da rede de telecomunicações no território, nas políticas públicas voltadas à expansão do ensino superior e nos programas de qualificação profissional, ao fornecer os condicionantes infraestruturais e sociais adequados à demanda desprendida por essa atividade econômica.

As políticas públicas para a ampliação do acesso aos serviços de telecomunicações e, mais especificamente, aos serviços de acesso à internet, que tem como marco a criação da Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações, e a Lei n. 9.998, de 7 de agosto de 2000, que instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, promulgadas no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, são as que impactam mais diretamente o setor de teleatendimento, tendo em vista que normatizam a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, e “as empresas elegem partes do território que são favoráveis ao seu funcionamento, seja do ponto de vista infraestrutural ou legal” (BARBOSA, 2013, p. 240).

Historicamente, o ensino superior no país se caracteriza pela distribuição de equipamentos e serviços educacionais que, de certo modo, privilegia determinadas regiões em detrimento de outras. Todavia, as políticas de ampliação do ensino superior em diferentes escalas, atenuaram as distorções decorrentes de uma concentração excessiva de instituições

em determinadas localidades, como nos grandes centros urbanos, o que fez com que as opções locais para essa indústria se ampliassem no que concerne à mão de obra qualificada.

Destarte, dentre os principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda que perpassam a emergência e conformação da indústria de teleatendimento brasileiro estão os programas de Intermediação de Mão de Obra/Sine (1977), o de Qualificação Profissional (1995), o Jovem Aprendiz (2000) e o de Primeiro Emprego para a Juventude (2003), que dentro do escopo da política organizacional de muitas empresas conformam possibilidades de fomento da parceria público-privada no setor.

No âmbito da ação estatal, além da implantação da infraestrutura e da qualificação de mão de obra, temos a questão dos incentivos federais e do esforço empreendido pelos estados e municípios para atrair a instalação de *contact centers* nos seus territórios. A isenção fiscal é um dos principais atrativos utilizados pelos administradores públicos locais para atrair as empresas, gerando a chamada "guerra fiscal", com a consequente retirada desses incentivos públicos, ocasionando a transferência das unidades operacionais dessas empresas para outras localidades que ofereçam, por exemplo, os mesmos ou melhores benefícios tributários, a doação de terrenos e benfeitorias.

### **Desdobramentos do poder infraestrutural do Estado: origem e dinâmica da indústria de teleatendimento brasileira**

No contexto brasileiro, a atividade de teleatendimento toma forma em meados da década de 1970. Todavia, a conformação de uma indústria de teleatendimento propriamente dita ocorreu a partir da adesão do Estado brasileiro ao modelo neoliberal. Essa conjuntura foi marcada pela privatização do setor de telecomunicações na segunda metade da década de 1990 (SILVA, 2018).

Apesar da privatização do setor de telecomunicações ser um marco na emergência e na expansão da atividade de teleatendimento no país, podemos considerar que as condições basilares para a conformação do setor se originam em eventos pretéritos que remetem os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) da década de 1970 e à Política Industrial Nacional, que possibilitaram a implantação da infraestrutura necessária para que essa indústria pudesse emergir na década de 1990.

A infraestrutura criada para dar suporte à indústria brasileira viabilizada pelos II e III PND que perpassam a integração nacional com a articulação e complementação dos

sistemas nacionais de infraestrutura (ROCHA NETO; OLIVEIRA, 2013), possibilitou as condições necessárias para a implantação do setor e a sua maior flexibilidade locacional a partir das redes técnicas que se implantaram no território.

A disseminação do modelo de produção *toyotista* que potencializou a concentração das atividades industriais em certas porções do território nacional, também influenciou no surgimento da atividade de teleatendimento, tendo em vista que a própria dinâmica do setor como produtor de serviços intermediários que visa atender às necessidades empresariais, e não ao consumidor final, sempre esteve desde sua origem atrelado ao setor industrial e aos demais setores econômicos.

Como a industrialização brasileira ocorreu por meio de políticas de substituição de importações (BARBOSA, 2013), o Estado propiciou as condições necessárias, assumindo medidas como a elevação das tarifas de importação, tornando os produtos estrangeiros menos competitivos diante dos homólogos nacionais. Com o impulso tributário as transnacionais interessadas no mercado brasileiro passaram a produzir no país ao mesmo tempo em que o Estado induzia a implantação dessas empresas ao investir em infraestrutura de energia, transportes, telecomunicações e no setor de bens de capital.

Assim, ao nos debruçarmos sobre a dimensão espacial dos sistemas produtivos no contexto brasileiro, temos duas fases distintas que perpassam a construção de um ambiente propício para a emergência de teleatendimento no país. A que se caracteriza pela concentração das atividades industriais no Sudeste, sobretudo em São Paulo, berço do setor de teleatendimento brasileiro, e a que perpassa a desconcentração da indústria, tendência atrelada ao contexto das políticas de desenvolvimento inauguradas pelo II PND, que culminou na formação de polos industriais no Nordeste.

Para Diniz Filho (2005), o movimento de desconcentração da indústria brasileira correspondeu a um período em que o Estado ainda investia em longo prazo no setor produtivo. No período entre 1975 a 1979, “pregava-se a relevância de uma política de desconcentração industrial com massivos aportes de recursos e investimentos industriais no Nordeste e políticas de ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste” (MORAES, 2017, p. 64).

A finalização dos projetos associados ao II PND colocou em risco a continuidade do movimento de desconcentração industrial perante a política de integração competitiva à economia internacional nos anos 1990, que tendia à reconcentração industrial nas regiões mais industrializadas do país, em razão da disponibilidade de mão de obra qualificada para a

atividade industrial nessas regiões, de uma força de trabalho intensiva em conhecimento e tecnologia e da presença de instituições de ensino e pesquisa, de relações industriais geograficamente articuladas, entre outros fatores (DINIZ, 1995).

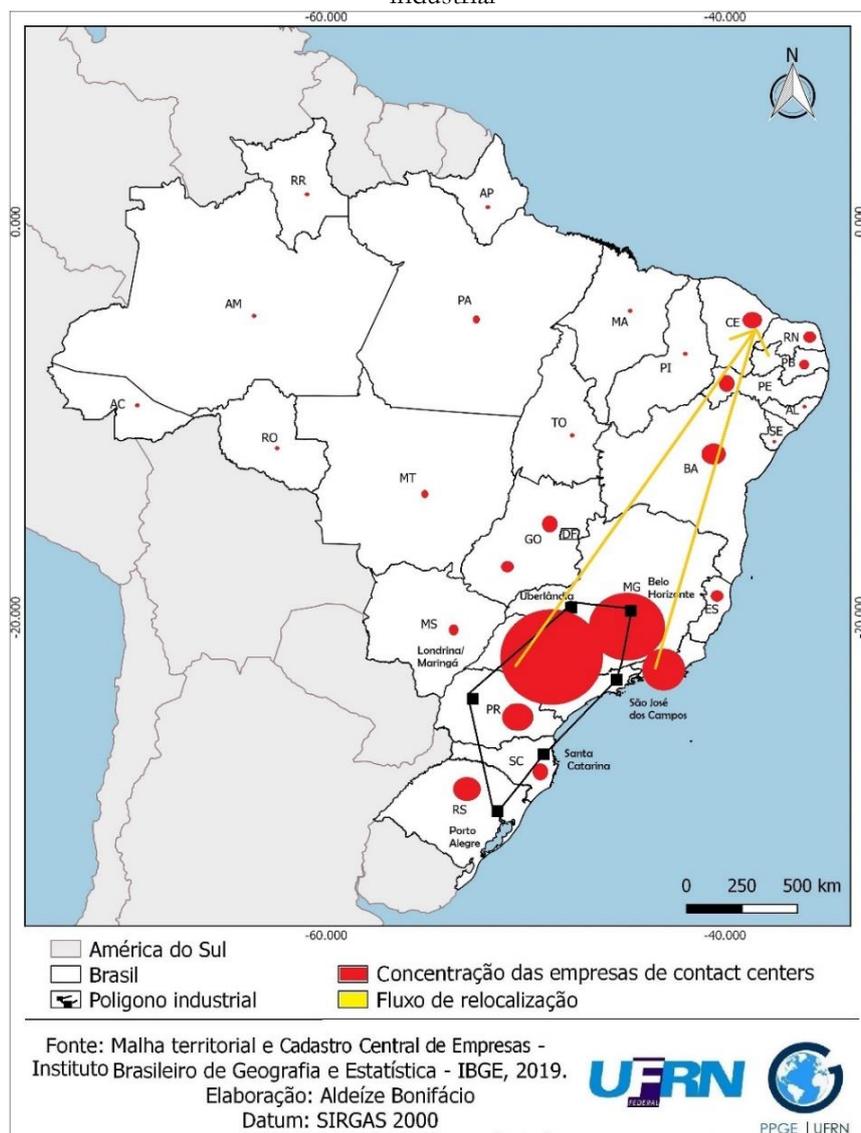
Como expõe Diniz Filho (2005), esperava-se o esgotamento do movimento de desconcentração da indústria, visto que a concentração geográfica favoreceria a criação de um ambiente propício à inovação tecnológica e à troca de experiências e informações capazes de expandir o mercado. A tese vigente era a de que o paradigma da acumulação flexível facilitaria a concentração geográfica nas grandes regiões metropolitanas, perspectiva reforçada pela teoria do desenvolvimento poligonal de Clélio Campolina Diniz.

A teoria do desenvolvimento poligonal defende que a desconcentração geográfica da indústria brasileira, ocorrida entre 1970 e 1985, teria sido a expressão de um movimento de desconcentração concentrada, visto que a maioria das indústrias, sobretudo as mais modernas, teria apenas se espreado a partir do polo original da industrialização brasileira para as cidades médias e capitais próximas à Região Sudeste, conformando uma região poligonal, na qual os movimentos de desconcentração, para além dessa área, seriam limitados a determinados ramos da indústria ou induzidas por políticas públicas como a de incentivos fiscais (DINIZ FILHO, 2005).

Todavia, apesar dos fatores de competitividade serem marcantes na região concentrada, esses elementos também poderiam ser encontrados em outras localidades dispersas pelo território brasileiro, o que permitiu a continuidade do processo de desconcentração espacial da indústria, conforme o perfil dos diferentes setores, nos quais os padrões espaciais diferem. Assim, o aumento da participação de estados sem tradição em determinados ramos industriais decorreu da disponibilidade de níveis salariais inferiores aos vigentes nos grandes centros do Sudeste, da menor organização sindical e da promoção de incentivos fiscais, como ocorreu na indústria de teleatendimento.

Quando sobrepomos a área que conforma o polígono industrial de Clélio Campolina Diniz com a área de localização das empresas de *contact centers*, observamos que existe um fluxo dispersivo de unidades operacionais para além da região concentrada em direção à Região Nordeste, como expresso na Figura 01, que trata de um esboço síntese da dinâmica espacial do setor de teleatendimento brasileiro no período de 1999 a 2017.

**Figura 01.** Dinâmica espacial da indústria de teleatendimento brasileira à luz da teoria do polígono industrial



Fonte: Elaboração própria (2021).

A partir da análise de dados da indústria de teleatendimento do período de 1999 a 2017, torna-se evidente que, apesar da maior parcela das empresas do setor ainda se localizar no eixo Sul-Sudeste, refletindo a teoria do desenvolvimento poligonal, vem ocorrendo nas últimas duas décadas uma transferência de unidades operacionais para a Região Nordeste, sobretudo para os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte, atrelada ao desenvolvimento técnico/infraestrutural diferencial das distintas regiões brasileiras.

Em suma, a modernização acelerada da estrutura industrial brasileira induzida pelas reformas dos anos 1990 não constituiu obstáculo à desconcentração, pois esse processo depende da forma pela qual cada indústria/setor específico se estrutura produtivamente.

Nesse sentido, as empresas industriais nos anos 1990 privilegiaram a produção nas regiões em que pudessem obter maiores vantagens competitivas, o que intensificou a seletividade espacial dos investimentos e favoreceu tanto movimentos de concentração quanto de desconcentração das atividades econômicas.

Nesse movimento de concentração-desconcentração da indústria, temos de um lado as ações implementadas pelo Estado e as estratégias das empresas para influenciar nos padrões concorrenciais e na estrutura do mercado em que atuam, e do outro, a configuração do território que condiciona o direcionamento das decisões locais dos investimentos. O embate entre o Estado e as empresas reflete a estruturação da rede urbana, a distribuição desigual dos recursos humanos, dos sistemas de infraestrutura e as oportunidades de encadeamento oferecido pelos padrões de localização das atividades produtivas estabelecidas ao longo da história econômica e territorial do país (DINIZ FILHO, 2005).

Estudos recentes indicam que, apesar da permanência de grande concentração produtiva no eixo Sul-Sudeste, a desconcentração “pode ter ganhado novo fôlego e voltado a se acelerar, mesmo que não no ritmo da década de 1970, devido a retomada dos investimentos públicos e privados no contexto de crescimento da economia, com ampliação da produção nacional em todos os setores” e o aumento do estoque de empregos, favorecendo, principalmente, as Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste do país (MORAES, 2017, p. 109).

Portanto, enquanto uma indústria emergente que se caracteriza como uma atividade suporte a outros setores da economia, o setor de teleatendimento que inicialmente apresentou uma dinâmica espacial atrelada à indústria brasileira, atualmente, apresenta uma dinâmica autônoma, que perpassa muito mais a dimensão técnica e organizacional do território do que os padrões de localização das atividades produtivas estabelecidas.

### **A expansão da rede de telecomunicações e a consolidação da indústria de teleatendimento brasileira**

A rede de telecomunicações brasileira sofreu alterações profundas ao longo do tempo. Até meados da década de 1990, a rede se alicerçava no serviço de telefonia fixa, tendo em vista que a telefonia móvel ainda estava em fase de crescimento e a *internet* era embrionária. Além disso, os serviços de telecomunicações eram prestados, sobretudo por entes públicos (NARDELLI, 2018).

Segundo Toledo Júnior (2003), a base do sistema de telecomunicações brasileiro se constituía por empresas de telefonia que faziam parte do sistema Telebrás, com a existência de uma empresa subsidiária para cada unidade da federação. Todavia, com a posterior flexibilização do monopólio estatal e a privatização do setor, o controle deixa de pertencer ao Estado, passando na maior parte dos casos para grupos estrangeiros que fazem parte do rol das grandes empresas mundiais de telecomunicações.

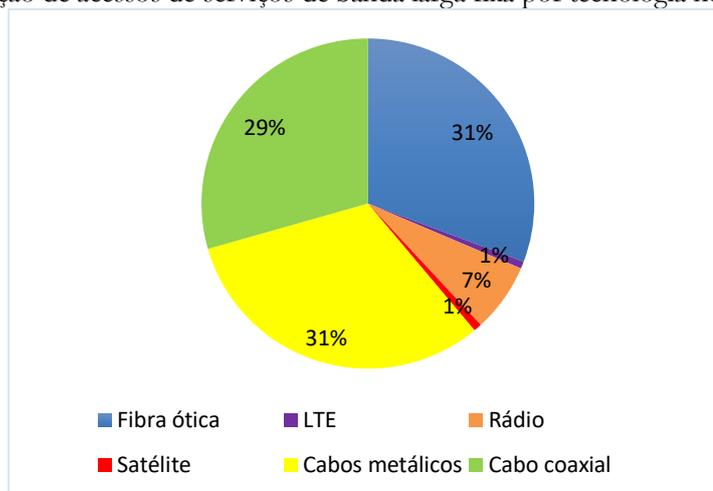
O influxo de capitais ocasionou o remodelamento da infraestrutura necessária à prestação dos serviços de telefonia fixa e móvel e a expansão do setor, que apresentou uma lógica territorial seletiva, na qual, primeiramente, ocorreu a disseminação de redes técnicas nos grandes centros urbanos e na faixa do litoral, para somente depois, com o barateamento dos custos de implantação, seguir para o interior do território nacional.

Seguindo essa mesma lógica territorial, tem início em 1993 a implantação da rede de infraestrutura em fibra ótica brasileira, a partir do setor de telefonia fixa, com a primeira ligação conectando Rio de Janeiro e São Paulo. A pioneira nessa empreitada foi a empresa Embratel, responsável pela interconexão das diversas regiões brasileiras pela telefonia de longa distância e da transmissão de dados. Somente a sua rede ultrapassava 20 mil km de circuitos interurbanos de fibra ótica no final de 1998 (UFRN, 2006).

Posteriormente, uma nova regulamentação do setor de telecomunicações e a competição empresarial fizeram com que várias empresas construíssem “suas próprias redes de fibra ótica para interconectar suas áreas de concessão e consolidar uma infraestrutura de atuação futura” (TOLEDO JÚNIOR, 2003, p. 99). Essa normatização mais liberal permitiu que fossem aproveitadas as infraestruturas de empresas de outros setores na implantação destas redes, como o caso da infraestrutura posta no território pelas empresas distribuidoras de eletricidade (UFRN, 2006).

Segundo Amorim (2006, p. 15), “a maioria das redes de transmissão [das] operadoras foi construída no período em que o controle dos serviços era de responsabilidade do governo” e a tecnologia predominante era a de cabo metálico, tendo em vista o atendimento da demanda do serviço a um baixo investimento. Atualmente, a infraestrutura de serviços de conexão à internet no Brasil se pauta em um conjunto diverso de tecnologias, na qual se sobressaem os cabos metálicos e coaxial, que representam cerca de 60% dos acessos no país em comparação com os 31% em fibra ótica, como expresso na Figura 02.

**Figura 02.** Distribuição de acessos de serviços de banda larga fixa por tecnologia no Brasil – 2019



**Fonte:** ANATEL (2019).

Espacialmente, observamos uma acentuada diferenciação regional decorrente da desigual distribuição das redes técnicas no território nacional, que reflete não só a concentração de serviços de telecomunicações em determinadas cidades ou eixos (TOLEDO JÚNIOR, 2003, p. 101), mas também, o acesso diferencial aos serviços de telecomunicações que abarcam os Serviços de Comunicação Multimídia – Banda Larga Fixa (SCM), os Serviços de Telefonia Móvel/Serviço Móvel Pessoal (SMP) e os Serviços de Telefonia Fixa (STFC).

Dados sobre o setor de telecomunicações por macrorregiões demonstram que a Região Sudeste concentra a maior densidade de acessos em telefonia e multimídia, seguida das Regiões Sul e Centro-Oeste, enquanto que a Norte e a Nordeste são as que apresentam os menores índices do país, conforme expresso na Tabela 01.

**Tabela 01.** Quantidade de acessos e densidade por serviços de telecomunicação no país - 2019

Região	STFC		SCM		SMP	
	Acessos	Densidade	Acessos	Densidade	Acessos	Densidade
Centro-Oeste	2.661.933	49,0%	2.550.694	46,9%	18.349.578	107,6%
Nordeste	3.530.630	19,6%	4.328.044	24,0%	49.471.045	85,2%
Norte	1.021.503	19,4%	1.236.347	23,5%	15.586.226	84,8%
Sudeste	20.518.531	67,9%	18.248.706	60,4%	110.063.592	103,8%
Sul	5.765.570	54,2%	6.199.662	58,3%	33.198.156	100,3%
Total/Brasil	33.498.167	48,2%	32.563.453	46,8%	226.668.597	96,9%

**Fonte:** ANATEL (2019).

Entretanto, quando pensamos sobre a conformação e a espacialização da indústria de teleatendimento brasileira, devemos atentar para o fato de que essa diferenciação da densidade técnica em telecomunicações permitiu que regiões, estados e municípios se

sobressaíssem uns em relação aos outros, mas também que a questão perpassa a dimensão interna a cada uma destas unidades político-administrativas, de modo que determinados lugares sejam mais viáveis ou atrativos para essa indústria.

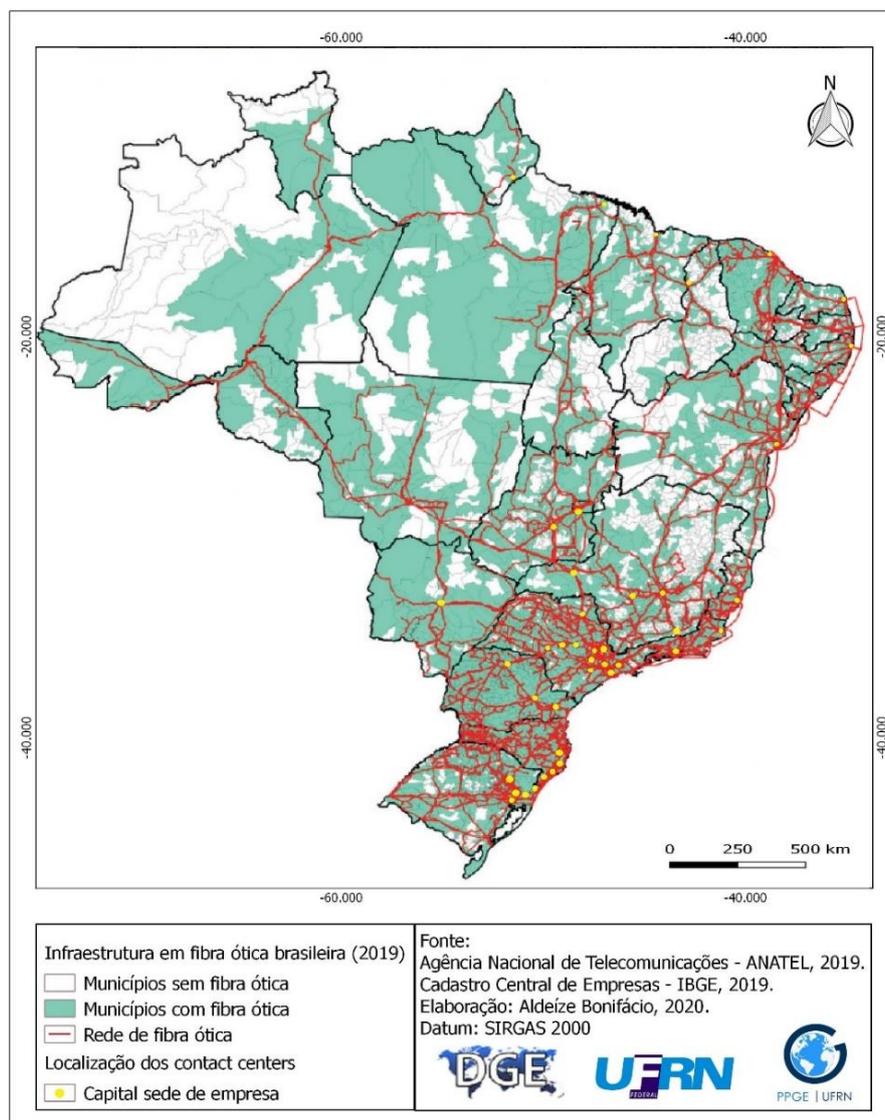
Ainda no que concerne à rede de telecomunicações no âmbito da consolidação da atividade de telesserviços, as privatizações impulsionaram um acirrado ambiente concorrencial que estimulou investimentos na indústria de teleatendimento como um diferencial competitivo. Os *contact centers* passaram a ser vistos como uma ferramenta para as empresas fidelizarem clientes, alavancarem as vendas e baixarem os custos.

Nessa conjuntura, a competição empresarial foi estimulada pela desregulamentação do mercado de serviços públicos, que se tornou um grande nicho para o setor de teleatendimento, ao mesmo tempo em que a abertura comercial permitiu que uma crescente demanda por esses serviços fosse satisfeita com a importação de equipamentos estrangeiros, mais sofisticados que os similares nacionais (SILVA NETO, 2005).

Em suma, o setor de telecomunicações é de crucial importância para a indústria de teleatendimento, não somente no que concerne à infraestrutura técnica, mas também pelo setor representar um dos grandes nichos de mercado para os telesserviços (SILVA, 2018). Além disso, a implantação dos *contact centers* no território nacional acompanhou a dinâmica territorial deste setor no que contempla o projeto, a implantação, a manutenção e o controle de redes de sistemas de comunicações.

Dessa forma, ao observarmos a dinâmica da indústria de teleatendimento, os pontos nodais da rede de fibra ótica brasileira (os *backbones*) e as cidades com as sedes das principais empresas do setor, vemos que as empresas de teleatendimento se situam em localidades de expressiva densidade técnica, conforme expresso na Figura 04. O que corrobora com a perspectiva levantada inicialmente de que a implantação do setor segue, desde seus primórdios, a lógica territorial do setor de telecomunicações.

**Figura 04.** Sobreposição da rede *backbone* brasileira e as cidades sedes das principais empresas de *contact centers* – 2019



**Fonte:** Elaboração própria (2021).

Podemos verificar, com base na Figura 04, que existe uma concentração de sedes de empresas de teleatendimento no eixo Sul-Sudeste, área que coincide com a região de maior densidade da rede de fibra ótica brasileira, mas também podemos observar a presença da sede de grandes empresas em capitais nordestinas, sobretudo nas áreas litorâneas.

Nessas localidades, apesar da menor densidade da rede principal, existe uma maior integração das redes locais, o que faz com que alguns municípios nordestinos exerçam a função de pontos nodais dentro da rede de teleatendimento brasileira, tendo em vista que as redes de telecomunicações que perpassam os distintos territórios que conformam as

macrorregiões, permitem maior fluidez para a transmissão de dados e refletem a espacialização desigual do meio técnico científico-informacional no território brasileiro.

Em síntese, a distribuição das sedes das empresas de *contact centers* no país apresenta um padrão de desconcentração-concentrada, que reflete o uso corporativo do território, visto que alguns condicionantes foram determinantes para que as empresas de teleatendimento se espraiassem pelo território nacional, sendo o Estado, pelas suas políticas públicas infraestruturais, o principal agente nesse processo.

### **Considerações finais**

A indústria de teleatendimento brasileira se conforma como um desdobramento da especialização crescente no setor de serviços. Nessa perspectiva, fica patente que o espraiamento dessas empresas pelo território nacional pode ser encarado como uma nova dimensão na dialética centro-periferia na organização do território brasileiro, que perpassa o contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e da política industrial brasileira.

A luz da teoria do poder infraestrutural do Estado, os Planos Nacionais de Desenvolvimento e as políticas industriais possibilitaram a implantação de uma infraestrutura técnica, propícia à emergência e expansão da atividade de teleatendimento no país, pois possibilitaram o desenvolvimento de uma integração territorial crescente.

Por sua vez, a diferenciação da densidade técnica em telecomunicações, que é um desdobramento das ações de integração territorial, permitiu que regiões, estados e municípios se sobressaíssem uns em relação aos outros e no âmbito interno a cada uma destas unidades político-administrativas, de modo que determinados lugares se tornassem mais viáveis ou atrativos que outros para a indústria de teleatendimento.

Nesse sentido, as políticas públicas para a ampliação do acesso aos serviços de telecomunicações, para a expansão do ensino superior e os programas de qualificação profissional, que também refletem o poder infraestrutural do Estado, reverberaram nas decisões locacionais dessas empresas, contribuindo para a manutenção dessa indústria em determinadas frações do território nacional. Elas atuam como condicionantes infraestruturais e sociais de atratividade para a implantação da atividade de teleatendimento.

Dessa forma, apesar da indústria de teleatendimento, inicialmente, apresentar uma dinâmica espacial atrelada a indústria brasileira, atualmente, o setor evidencia uma dinâmica autônoma, que perpassa muito mais a dimensão técnica e organizacional do território do que os padrões de localização das atividades produtivas estabelecidas, o que só foi possível a luz

da ação do Estado como promotor e regulador das condições propícias à emergência e conformação da atividade no país.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES - ANATEL. **Plano estrutural de redes de telecomunicações – PERT**. 2019. Disponível em: <http://www.gov.br/anatel/pt-br/dados/infraestrutura/pert-1>. Acesso em: 01 mar. 2021.

AMORIM, R. F. Meios de transmissão utilizados em redes de telecomunicação. In: **Problemas de programação inteira em redes ópticas de telecomunicações**. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/8796/8796>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BARBOSA, R. P. A indústria como um uso do território no contexto da política de desenvolvimento produtivo 2008-2011. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013, p. 227-243.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, 2001. Disponível em: <http://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/14006/12841>. Acesso: 05 mar. 2021.

CASTRO, I. E. O território e o poder autônomo do Estado: uma discussão a partir da teoria de Michael Mann. In: MENDONÇA, F. A.; LOWEN-SAHR, C. L.; SILVA, M. (org.). **Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: Associação de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento de Antonina - ADEMADAN, 2009, p. 579-620.

COELHO NETO, Agripino Souza. Redes e territórios. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, n. 28, p. 19-34, 2013. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/738>. Acesso em: 28 jun. 2023.

DINIZ, C. C. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. **Texto para discussão**, n. 375, p. 7-10, 1995. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0375](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0375). Acesso em: 10 fev. 2021.

DINIZ FILHO, L. L. Para onde irão as indústrias? A nova geografia da industrialização brasileira. In: ALBUQUERQUE, E. S. (org.). **Que país é esse?** Pensando o Brasil contemporâneo. São Paulo: Globo, 2005, p. 63-97.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste**. Niterói: EDUFF, 1997, p. 94.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, Cambridge University Press, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23999270>. Acesso em: 06 mar. 2021.

MORAES, S. R. **Desconcentração Produtiva no Brasil: olhares sobre o período 2000-2015**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

NARDELLI, A. P. S. **O desafio da expansão da infraestrutura de telecomunicações no Brasil: como os principais e recentes mecanismos de estímulo à execução de projetos estruturantes podem impulsionar o setor**. 2018. Monografia (Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4169>. Acesso em: 08 fev. 2020.

NÉGRIER, E. Réseau, régulation, territoire. **Quaderni**, n. 7, p. 55-59, 1989. Disponível em: <http://doi.10.3406/quad.1989.1903>. Acesso em: 28 jul. 2023.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1993.

ROCHA NETO, J. M.; OLIVEIRA, S. D. R. O território na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *In: STEINBERGER, M. et al. (org.). Território, Estado e Políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013, p. 163-184.

SILVA, A. B. da. **A emergência dos call centers na Região Metropolitana de Natal e suas repercussões no mercado de trabalho local**. 2018. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/34605>. Acesso em: 01 jan. 2021.

SILVA, A. B. da. **Redes e território: a conformação da indústria de contact centers na Região Metropolitana de Natal/RN**. 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/32796/1/Redesterritorioconformacao\\_Silva\\_2021.pdf](https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/32796/1/Redesterritorioconformacao_Silva_2021.pdf). Acesso em: 28 jun. 2023.

SILVA NETO, J. B. **Call centers no Brasil: um estudo sobre emprego, estratégias e exportações**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005. Disponível em: [http://www.ufu.br/ie\\_dissertacoes/2005/4.pdf](http://www.ufu.br/ie_dissertacoes/2005/4.pdf). Acesso em: 10 jan. 2021.

TOLEDO JÚNIOR, R. Telecomunicações e uso do território brasileiro. *In: SOUZA, M. A. A. (org.). Território brasileiro: Usos e abusos*. Campinas: Territorial, 2003, p.93-105.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Telefonia Básica**. Departamento de Engenharia Elétrica. Sistemas de Telecomunicações I. 2006. Disponível em: [http://www.dee.ufrn.br/telefonia\\_basica\\_FINAL.pdf](http://www.dee.ufrn.br/telefonia_basica_FINAL.pdf). Acesso em: 12 jan. 2021.

Submetido em: janeiro de 2023

Aceito em: setembro de 2023