

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 99-108

Regulação, mercado e políticas de comunicação*

Pedro Jorge Braumann**

Resumo

Novos desafios se colocam hoje à regulação dos *media*, particularmente perante a evolução tecnológica e dos mercados. A evolução da regulação do audiovisual em Portugal, agora perante um novo desafio da criação de uma nova entidade reguladora, poderá ser mais eficaz e adaptada à realidade se for devidamente enquadrada com uma perspectiva de mercado e de desenvolvimento de políticas da comunicação. Nesta lógica, se houver uma estrutura regulamentar forte, acompanhada de entidade(s) reguladora(s) eficiente(s) será possível responder eficazmente aos desafios da mudança rápida actual, garantindo o difícil equilíbrio entre o pluralismo, a eficácia empresarial e as melhores políticas públicas.

Palavras-chave: regulação, mercado, políticas, comunicação, audiovisual

Nos últimos anos, temos vindo a assistir na maioria dos países europeus, mas particularmente no caso português, a uma desregulamentação e abertura ao sector privado do sistema televisivo, fenómenos que conduziram a um aumento da concorrência e a uma nova situação do mercado, a qual veio colocar um conjunto de novos desafios.

Nos actuais mercados audiovisuais em evolução acelerada, as regras a aplicar não podem ser inteiramente definidas por leis e decretos. É preciso que elas sejam adaptadas a regras de justiça, tendo em conta as realidades dos mercados, as possibilidades dos diferentes operadores e o interesse dos utilizadores e telespectadores. Esta adaptação não pode ser fixada exclusivamente pela lei, podendo, na realidade, ser mais facilmente atingida utilizando os diferentes mecanismos de regulação.

* Parte deste texto baseia-se no documento *power point* apresentado durante a conferência.

** Professor da Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa, vice-presidente do Centro de Investigação Media e Democracia (CIMDE) e director do centro de documentação da RTP (pedro.braumann@rtp.pt).

O desenvolvimento dos *media* na Europa, desde os anos 90 do século passado, tem sido marcado pela internacionalização, convergência tecnológica e surgimento de novos *media* e serviços interactivos, conduzindo, muitas vezes, a um aumento da indecisão dos políticos que controlam a regulamentação e dos próprios consumidores.

A internacionalização tem surgido ao nível tecnológico e económico. A digitalização colocou a voz e os vídeo-serviços nas mesmas redes e permitiu o aparecimento de pacotes de novos serviços (telecomunicações e audiovisual) unificados, além de sistemas cada vez mais baratos. O desenvolvimento da televisão por satélite através do sistema DHT (Direct to home television) e a expansão das redes de televisão por cabo, para além da televisão digital terrestre (TDT), a que hoje se junta a IPTV ou mesmo a televisão para telemóveis, possibilitaram o acesso de muitos dos lares de telespectadores europeus a um número elevado de canais, pelo menos vinte, assim como o advento de novos serviços de telecomunicações interactivas.

O audiovisual tem sido defendido como uma indústria essencial para a Europa. Programas especiais tentam preservar a língua e a identidade nacional, apesar de os próprios conceitos de cultura nacional e de serviço público terem mudado fortemente.

Os novos serviços multimédia e a Internet fizeram impor, cada vez mais, as leis do mercado e os desejos dos consumidores.

As novas tecnologias interactivas têm um longo caminho a percorrer antes de haver uma estabilização do mercado e da nova regulamentação.

A transformação tecnológica em curso tem reflexos não só na televisão hertziana (televisão de alta definição e televisão digital), como também tem favorecido o desenvolvimento de novos suportes (satélites, cabo, vídeo, IPTV, móveis, etc.).

O audiovisual ganha, neste novo enquadramento, uma importância económica acrescida, para além da relevância sociocultural e política que tinha adquirido nas sociedades contemporâneas.

A intervenção pública no audiovisual pela regulação tem justificações económicas possíveis nas falhas do funcionamento dos mecanismos de mercado, mas é vulgar encontrar as mais variadas motivações de natureza social e cultural (exemplo disso é o estabelecimento de quotas de produção nacional ou europeia).

Segundo a perspectiva do Grupo de Regulación de las Telecomunicaciones (GRETEL) (2005) existem as seguintes dimensões do audiovisual:

Dimensão social

- serviços de interesse geral;
- financiamento do Serviço público;
- pluralismo cultural;
- protecção de direitos básicos;
- veracidade e neutralidade da informação;
- melhoria educativa.

Dimensão do mercado

- nível de competição.

Dimensão tecnológica e de negócio

- TV convencional;
- TV digital;
- TV de alta definição;
- TV digital interactiva;
- modelo em aberto;
- modelo pago (conteúdos);
- modelo convergente.

Ao analisar a situação europeia, é possível constatar que a um período de fechamento e centralismo seguiu-se, a partir dos anos 80 do século passado, uma política de abertura e concorrência no audiovisual que não foi indiferente às alterações tecnológicas e económicas.

É vulgar encontrar argumentos económicos importantes para justificar a intervenção do Estado, tais como a existência de um monopólio natural (hipótese possível nalguns casos numa rede de distribuição de cabo), existência de externalidades (por exemplo obrigar os operadores públicos e privados a emitir para zonas geográficas não rentáveis), escassez de frequências atribuíveis. Outro tipo de intervenções habituais consiste na protecção do direito de acesso à informação, na defesa da unidade e identidade nacional, de valores culturais, de minorias.

A convergência coloca novos problemas a nível de regulação:

- a possível influência da posição de domínio num mercado para poder atingir uma posição de domínio em múltiplos mercados, como poderá ser o caso dos grandes operadores incumbentes, titulares de telecomunicações públicas, que tenham capacidade para, a partir das suas extensas redes, dominar novas áreas de serviços, como por exemplo a televisão interactiva;
- a possibilidade de os distintos sectores industriais, com as suas próprias estruturas de regulação, trazerem a sua própria cultura e tradições em matéria de regulação;
- a vontade de “interligar” os serviços, frequentemente com a aprovação reguladora (por exemplo: o consumo de serviços conectados a um equipamento terminal proprietário), entrando em conflito com a necessidade de competição;
- a crescente dificuldade para distinguir entre, por exemplo, os serviços de radiodifusão com componentes interactivas e os serviços de telecomunicações com componentes baseadas em radiodifusão ou vídeo;
- a existência de recursos que impedem a concorrência, como podem ser as infra-estruturas do Estado ou de uma empresa com acessibilidade universal, o que acarreta dificuldades a terceiros, que são parte interessada na facilidade do acesso e no preço de utilização da mesma.

Algumas questões merecem hoje uma reflexão aprofundada, tais como:

- papel futuro do serviço público e da criação de conteúdos *multimédia* de interesse público;
- possíveis contribuições para o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento;
- análise da estratégia dos diferentes Grupos *Multimédia*,
- a concorrência/complementaridade entre diferentes Plataformas de Distribuição de Conteúdos e Serviços;
- análise das principais tendências de evolução tecnológica;
- possíveis modelos de negócios e desenvolvimento de serviços nas diferentes plataformas.

Na actualidade, não existe um método uniforme para regular os diversos sectores que integram o processo de convergência, particularmente entre o audiovisual e as telecomunicações. Como exemplo, podem ser referidas algumas formas tradicionais de meios de comunicação (particularmente a imprensa tradicional e a radiodifusão) que estão ainda sujeitas a um estreito controlo de conteúdos, mas outros, como a Internet e a radiodifusão por satélite, não podem ser tão facilmente controlados. A tecnologia não conhece limites, nem legais, nem reguladores, e, à medida que vai surgindo um sistema cada vez mais competitivo e globalizado, a segmentação reguladora vai parecendo cada vez mais difícil. Nesta medida, parece possível pensar que a regulação futura dificilmente poderá ter exclusivamente como base um aumento da regulação actual para abarcar os novos sectores, mas terá que se basear mais provavelmente na convergência das regulações individuais em uma única “super-regulação” que inclua todos os sectores pertinentes, mas que tenha como base um conjunto de princípios gerais.

A convergência das telecomunicações e dos meios audiovisuais é a tendência mais importante e potencialmente a mais lucrativa para muitas das empresas. Torna-se inevitável pensar que é necessário valorizar as formas tradicionais de regulação destes dois sectores. A regulação das telecomunicações tem que ser modificada, em especial no que se refere à definição de serviço universal numa era de convergência. A regulação audiovisual está tradicionalmente dividida entre a produção audiovisual (cinematográfica e outras) e a indústria de retransmissão, ambas reguladas no referente aos conteúdos que oferecem para garantir que se podem alcançar os objectivos de amplo interesse público. Agora que se pode disponibilizar uma grande variedade de serviços por meio de formatos de radiodifusão segmentados de forma variada (como nos sistemas de *pay-tv*), a base lógica tradicional da regulação (a retransmissão convencional como um bem escasso em benefício do público) é cada vez menos importante.

Parece relevante referir que para a indústria audiovisual um esquema de regulação, como parte de uma estrutura mais vasta, poderá compreender os seguintes pontos:

- uma entidade reguladora com total independência da indústria e do governo, cujo principal objectivo é beneficiar os telespectadores e o interesse público;
- um regime flexível, capaz de se adaptar a um ambiente de rápidas mudanças;
- o reconhecimento da interdependência entre conteúdos, economia e tecnologia;
- a especificidade das reais necessidades dos diferentes telespectadores.

A regulação do sector audiovisual deverá interligar diferentes mercados e actividades abrangendo três grandes áreas:

- **regulação de conteúdos** – assegurando a qualidade e a diversidade da programação, mas respeitando os padrões da sociedade;
- **regulação económica** – mantendo os equilíbrios entre os interesses dos públicos e o desenvolvimento da indústria da televisão;
- **regulação técnica** – controlando a compatibilidade das normas técnicas, de forma também a permitir novas tecnologias de transmissão que beneficiem os espectadores.

A regulação dos conteúdos poderá ser classificada, consoante as plataformas, da seguinte forma:

- para os serviços de acesso livre, dirigidos a grandes audiências, obediência a altos padrões de diversidade, respeito pelo indivíduo e pela sociedade;
- para serviços a pagamento e serviços interactivos, obediência a regras elementares de bom gosto e respeito pelos direitos humanos;
- para os novos serviços de média (Internet), obediência a auto-regulação apoiada em acordos internacionais efectuados para o efeito.

A regulação deve continuar a apoiar o desenvolvimento comercial dos serviços da televisão digital e estimular a sã concorrência entre as diversas plataformas.

Podemos considerar de importância vital o apoio à adopção de normas comuns para a distribuição da televisão digital e dos serviços interactivos nas diversas plataformas.

Como exemplo de alteração do paradigma de reflexão, temos a Televisão Digital Terrestre, sobre a qual é importante discutir e analisar algumas questões-chave:

- a introdução do *digital broadcasting* altera a oferta televisiva e modos de consumo;
- o melhor modelo de regulação será com um órgão regulador único ou dois órgãos reguladores (ANACOM e ERC)?
- a Televisão Digital Terrestre pode renovar a “concorrência” do sistema terrestre com o satélite e com o cabo;
- mais “programas” no sistema terrestre *free to air* ou *pay-tv*?
- aumento do *free to air* estimula o crescimento da base de clientes digitais, mas fragiliza a viabilidade económica;
- aumento da *pay-tv* gera uma mais sólida economia para os canais, mas só atinge uma pequena percentagem da população;

- devem as plataformas TDT ter como base do modelo de negócio serviços de valor acrescentado e telecomunicações?
- qual o papel da nova plataformas TDT para o desenvolvimento da sociedade da informação e do conhecimento e redução do *digital divide* (exclusão digital)?

De qualquer forma o problema mais importante é o modelo de negócio e não a tecnologia, mas o modelo de regulação poderá representar um papel-chave para o sucesso da Televisão Digital Terrestre.

A procura de soluções para a conversão para o digital deve levar em conta a disponibilidade de equipamentos acessíveis e compatíveis com os actuais equipamentos analógicos.

A concorrência deve, também, ser assegurada pela diversidade da oferta de serviços pagos que melhor sirvam os utentes. Para tal, deve haver neutralidade quanto às plataformas.

Podemos identificar como algumas das novas tendências:

- desregulamentação industrial e mudanças tecnológicas;
- aproveitamento de economias de escala;
- concentração e internacionalização – globalização;
- fusões e alianças empresariais – conjuntos específicos de dimensão sistémica:
 - estratégias financeiras;
 - rentabilização do investimento;
 - aproveitamento de sinergias;
 - controlo de empresas;
 - aumento do poder de mercado.

Novas perspectivas, hoje comuns nos Estados Unidos, defendem uma postura de não-intervenção na regulação da convergência, seguindo uma perspectiva pragmática no que diz respeito a estas mudanças. No quadro da União Europeia, alguns países têm vindo a considerar necessária uma possível fusão dos reguladores de telecomunicações e de meios de comunicação social, nomeadamente a Itália e o Reino Unido. Uma das preocupações mais importantes é a que resulta dos problemas que coloca, em matéria de propriedade, a propriedade cruzada entre sectores, em virtude de se querer garantir a pluralidade nos meios de comunicação e impedir que uma posição de domínio nos “velhos” serviços se traduza numa posição de domínio nos “novos” e “inovadores”. É por isso que os reguladores têm imposto restrições às actividades dos operadores incumbentes, titulares de telecomunicações públicas (que possuem uma significativa vantagem em possuir uma grande base de clientes e de fidelidade de marca) nos novos sectores, como por exemplo na televisão por cabo. Esta regulação tem que ser vista como uma medida temporária, até que a concorrência se torne integrada e madura dentro dos sectores convergentes. Neste quadro, é mais importante um reajustamento das normas de concorrência, do que simplesmente desenvolver um novo conjunto de

regulações que abarque o processo de convergência, pondo possivelmente desse modo obstáculos ao desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

Uma outra alternativa, aliás seguida em países como Singapura e Malásia, consiste em criar um “super-regulador” que compreenda a totalidade da indústria da informação. No modelo mais corrente existe uma entidade reguladora diferente para cada sector, Telecomunicações e Audiovisual (muito embora nos USA, Canadá, Itália, Reino Unido, Suécia e África do Sul se tenha caminhado para uma entidade reguladora única), ao contrário do que se veio a verificar, para já, em Portugal.

Schwartz & Satola referem, todavia, como grandes vantagens de um órgão regulador único (Schwartz & Satola, 2000):

- redução do risco *industry capture*¹;
- redução do risco *political capture*²;
- redução da incerteza dos agentes económicos;
- economias de escala na utilização dos técnicos especializados;
- economias de escala nos custos de administrativos e serviços de suporte;
- transferência de *know-how* regulatório;
- convergência dos serviços dificulta a separação sectorial, particularmente nos sectores das telecomunicações e audiovisual.

Quanto às principais desvantagens, referidas pelos mesmos autores (Schwartz & Satola, 2000):

- aumento do risco *industry capture*³;
- aumento do risco *political capture*⁴;
- possíveis transferências de processos regulatórios negativos num sector para outros sectores;
- conhecimentos técnicos de um sector podem não ser transferíveis para outros sectores;
- transferência de falhas em cascata intersectorial;
- dificuldade em fazer aceitar medidas por diferentes tutelas governamentais;
- aumento do grau de complexidade e dificuldades em estabelecer o enquadramento legal comum;
- potenciais atrasos daí derivados nos processos de reformas legais;
- a fusão das diferentes instâncias reguladoras já existentes pode ser problemática.

A criação de um órgão regulador único surge como uma forma de concentrar sob o mesmo “tecto” todas as questões que, como se viu, se colocam com a nova oferta de

¹ Porque evita que o processo de regulação seja controlado por interesses de grupos industriais específicos.

² Porque um regulador com responsabilidades em mais do que um sector será necessariamente mais independente das respectivas tutelas governamentais.

³ Por parte de um actor dominante, não só no regulador do sector, mas de todo o sector da convergência.

⁴ Por parte de uma tutela dominante, não só no regulador do sector, mas de todo o sector da convergência.

conteúdos e o desenvolvimento de novas redes. Não é, contudo, de menosprezar a necessidade de estabelecimento de áreas especializadas que continuem a assegurar tratamento sectorial para assuntos específicos. Conseguir-se-ia assim produzir, neste novo ambiente, uma sensibilidade final que não menosprezasse os outros vectores envolvidos.

Um órgão regulador único pode ser também um poderoso instrumento de uma nova política de desenvolvimento da indústria e da Sociedade da Informação e do Conhecimento. De facto, a regulação da convergência coloca hoje novos desafios à regulação, alguns dos quais já referimos anteriormente, tornando particularmente necessário que, num quadro de desenvolvimento tecnológico, económico e social acelerado como o actual, se possam criar condições para o desenvolvimento de uma política que permita promover uma verdadeira Sociedade de Informação e do Conhecimento em Portugal. Nomeadamente, através da implementação de um conjunto de estratégias que, tendo como base o desenvolvimento de políticas sectoriais, particularmente nos sectores mais delas carenciados, como é o caso do audiovisual, levem à dinamização dos mercados e ao incremento da produção de conteúdos de qualidade, que simultaneamente satisfaçam as exigências de diversidade e pluralismo.

Estamos hoje perante novos desafios, sendo necessário provocar na prática uma política de verdadeira convergência, integrando as competências do Estado nas seguintes áreas:

- telecomunicações;
- sociedade da Informação;
- política audiovisual;
- economia dos Meios de Comunicação.

Será assim possível desenvolver de forma mais eficaz:

- inovação,
- inclusão social;
- criatividade.

Poderá este ser um bom desafio para que a regulação do audiovisual possa ser enriquecida com a necessidade de novas políticas públicas.

Neste quadro, o Estado não deve estar só preocupado com as políticas culturais e sociais tradicionais, ou com a liberdade da comunicação, mas cada vez mais com o papel das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação no desenvolvimento de um Projecto de Sociedade.

Um órgão regulador dos *media* deverá ser também um poderoso instrumento de uma nova política de desenvolvimento da indústria e da Sociedade da Informação e do Conhecimento.

O objectivo deve ser implementar um conjunto de estratégias, tendo como base o desenvolvimento de políticas sectoriais, particularmente nos sectores mais delas carenciados, como é o caso do audiovisual.

Poderão assim ser criadas as condições para a dinamização dos mercados e o incremento da produção de conteúdos de qualidade, que simultaneamente satisfaçam:

- exigências de diversidade;
- pluralismo;
- interesses das empresas no mercado.

O órgão regulador do Reino Unido, a OFCOM (OFCOM, 2006), pretende no seu último plano para 2006-07, de forma clara, proteger os interesses dos cidadãos consumidores para a entrada na era digital, tendo como principais objectivos para uma regulação eficaz:

- dar atenção aos problemas dos cidadãos e dos consumidores;
- encorajar a inovação;
- promover a competição;
- perseguir uma melhor regulação.

Pelo que definiu como as suas principais actividades para o período referido de 2006-07:

- desenvolver a internacionalização;
- desenvolver serviços-chave;
- compreender o sector e os seus principais actores;
- operar eficazmente.

A evolução da regulação do audiovisual em Portugal poderá ser mais eficaz e adaptada à realidade, se for devidamente enquadrada com uma perspectiva de mercado e de desenvolvimento de políticas da comunicação. Nesta lógica, se houver uma estrutura regulamentar forte, acompanhada de entidade(s) reguladora(s) eficiente(s) será possível responder eficazmente aos desafios da mudança rápida actual, garantindo o difícil equilíbrio entre o pluralismo, a eficácia empresarial e as melhores políticas públicas.

Bibliografia

- Baldwin, T. F., McVoy, D. S. & Stenfield, C. (1996) *Convergence – Integrate media, information and communication*, USA: Sage Publications.
- Bancel-Charenol, L. (1996) *La Déréglementation des télécommunications – Dans les grands pays industriels*, Paris: Ensptt – Economica.
- Bangemann, M. (1994) *Europe and the Global Information Society: Recommendations to the European Council*, U. E.
- Baptiste, E. (Présidé) (2000) *L'Infosphère: Stratégies des médias et rôle de l'état*, Commissariat Général du Plan, La documentation Française, Paris.
- Benoit, H. (1996) *La Télévision numérique – MPEG-1, MPEG2 et les principes du système européen*, Paris: Dunod.
- Braumann, P. J. (1986) *Inovação, Tecnologia e Desenvolvimento Regional*, Lisboa: CECL.

- Braumann, P. J. (1989) 'Análise e perspectivas do mercado audiovisual' in *RCL* n.º 9 ('Televisão'), Lisboa: CECL.
- Braumann, P. Jorge (1995) 'Economia do audiovisual: o público e o privado' in *RCL* n.º 21-22 ('Comunicação e Política'), Lisboa: CECL.
- Braumann, P. J. (1997) 'Tecnologia, economia e globalização', Painel do Diálogo transatlântico: o processo de globalização e a revitalização de identidades culturais nas mega-regiões, IV Encontro Ibero-americano de Ciências da Comunicação – IBERCOM, Santos, Brasil (publicado posteriormente pela *Revista Estudos de Sociologia*, FCL – UNESP, Araquara, São Paulo, Brasil, Ano 3, n.º 6, 1999 e em versão espanhola no livro editado por Mastrini, G. e Bolaño, C. – *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina 1999).
- Braumann, P. J. (1998) 'Políticas e economia do audiovisual em Portugal', *II Encontro Lusófono de Ciências da Comunicação*, Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, Brasil.
- Braumann, P. J. (2000) 'A televisão digital: tendências e perspectivas', *Revista do OBERCOM – Observatório da Comunicação*, n.º 1, *Os Media na Era Digital*, Lisboa: Observatório.
- Braumann, P. J. (2001) "Regulação e convergência: Os novos paradigmas", *Seminário da APDC, Os Desafios da Regulação*, Lisboa.
- Braumann, P. J. (2005) 'Regulação, auto-regulação e co-regulação', *X Congresso Nacional de Radiodifusão*, Tagus Park, Oeiras.
- Braumann, P. J. (2005) 'Concentração dos media e os limites da autonomia do jornalismo no âmbito europeu', *XII Cursos Internacionais de Verão de Cascais*, Cascais.
- Cluzel, J. (1998) 'L'avenir de l'audiovisuel à l'ère numérique', in *Rapport Sénat*, Paris.
- Coudert, B. (1994) *An Overview and Analysis of the Legal and Regulatory Barriers to the Take-off of Multimedia Applications in Preparation for the Infrastructure Green Paper* (final report to the European Commission).
- CSA (1993) 'Réglementation et régulation audiovisuelle en Europe', *Études*, Paris: Conseil Supérieure de l'Audiovisuel.
- ECIJA (coord. Hugo Écija Bernal; Sánchez-Bleda, Pilar) (2005) *Livro Branco del Audiovisual – Hacia una nueva política audiovisual*, Espanha.
- Euromedia Research Group (1997) *The Media in Western Europe – The euromedia handbook* (Second edition), Great Britain: Sage Publications.
- Global Report Series (1996) "Media ownership and control in the age of convergence", International Institute of Communications.
- GRETEL (2005) "El sector audiovisual y su evolución – La televisión. Retos y oportunidades, Colégio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación", Cátedra Coit en Regulación y Políticas Públicas et si Telecomunicación – UPM. Madrid.
- Musso, P. (1994) 'La télévision du futur – du sablier au réseau' in *Médias Pouvoirs*, I trimestre 1994, pp. 27-37.
- OFCOM (2006) *Anual Plan 2006/07*, London: OFCOM.
- Robillard, S. (1995) 'Television in Europe: regulatory bodies', in The European Institute for the Media (1995) *Media Monography* n.º 19, London: John Libbey & Company Ltd.
- Schwartz, T. e Satola, D. (2000) *Telecommunications Regulation Handbook*: World Bank Group, Edited by Hank Intven McCarthy Tétrault.
- União Europeia (1997) *Livro verde relativo à convergência dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação e as suas implicações na regulamentação*, Bruxelas: Comissão Europeia.