



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade
<http://www.cecs.uminho.pt>

Relações entre as políticas audiovisuais de Portugal e do Brasil face à globalização e às propostas supra-nacionais da União Europeia e do Mercosul. Uma introdução*

César Bolaño

Professor na Universidade
Federal de Sergipe

bolano@ufs.br

Helena Sousa

Professora Associada

helena@ics.uminho.pt

Universidade do Minho
Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade
Campus de Gualtar
4710-057 Braga
Portugal

*BOLAÑO. C. & SOUSA. H. "Relações entre as políticas audiovisuais de Portugal e do Brasil face à globalização e às propostas supra-nacionais da União Europeia e do Mercosul. Uma introdução". Actas dos Congressos em Ciências da Comunicação, Universidade da Beira Interior, Covilhã, 21-22 de Abril 2004 (CD-Rom 'Ciências da Comunicação em Congresso na Covilhã, III SOPCOM, VI LUSOCOM e II IBÉRICO').

Resumo

Este artigo visa apresentar alguns elementos para uma análise comparativa das políticas audiovisuais do Brasil e Portugal, face às determinações supra-nacionais de duas regiões do globo: a União europeia e o Mercosul. Esta análise deverá contribuir para a compreensão das lógicas e dinâmicas de intervenção das estruturas transnacionais e dos seus impasses e limites.

Palavras-chave:

Políticas, Audiovisual, União Europeia, Mercosul, Portugal e Brasil.

As políticas audiovisuais de Portugal e do Brasil face à globalização e às propostas supra-nacionais da União Europeia e do Mercosul

Este artigo foi produzido a partir de uma parceria iniciada na coordenação conjunta, pelos autores, da mesa de Política e Economia das Comunicações do congresso de 2004 da LUSOCOM. Reflete a preocupação comum de organizar e apresentar alguns elementos com vista a uma posterior análise comparativa das estruturas de mercado e das políticas de comunicação no grande espaço latino global na perspectiva da Economia Política da Informação da Comunicação e da Cultura. Por esse motivo, foi proposto para a mesa de Economia Política do II Encontro Ibérico de Comunicação. Trata-se de uma contribuição modesta e preliminar, visando um objetivo estratégico: a constituição de um pequeno coletivo de pesquisadores ibero-americanos interessados em aprofundar o tema ulteriormente.

Breve caracterização do problema para o caso brasileiro

O sistema de telecomunicações, organizado em torno da *holding* Telebrás, tal como ficou constituído, no período do regime militar, à imagem e semelhança do modelo europeu, mas apresentando, em relação a este, novidades interessantes, como a autonomia gerencial, já nos anos 60, da empresa pública, a separação dos correios, o sistema de autofinanciamento, que colocava uma parte significativa do capital nas mãos do público em geral, caracterizava-se, do ponto de vista da sua organização interna, por

uma centralização e hierarquização extremas, de um lado, e pela centralidade do elemento técnico na tomada de decisões.

O modelo do tripé, que caracterizava a estrutura de diferentes setores industriais, onde interagiam a empresa multinacional, o capital nacional privado e o capital estatal, colocava a transmissão e a pesquisa e desenvolvimento nas mãos do sistema estatal, enquanto que o conceito europeu de “campeão nacional” na produção de equipamentos é substituído pelo de um conjunto de empresas oligopolistas multinacionais, implantadas no país, privilegiadas nas compras do setor público, em troca da internalização do progresso técnico. Do ponto de vista da questão regional, o sistema estava fundado na existência de uma empresa pública em cada estado da federação, ligada à *holding* Telebrás. A Embratel, *carrier* de longa distância vinculada ao sistema, também está presente em todos os estados. Esse modelo de articulação nacional/regional passa por modificação significativa nos anos 80, durante o governo de transição de José Sarney, com uma politização exacerbada, não apenas no que se refere à política tarifária, que deteriorou de forma importante a situação do conjunto do sistema, mas também, e principalmente no que nos interessa, na nomeação da direção das empresas estaduais ligadas à *holding*, deixada a cargo da negociação entre os políticos locais, sob o comando do governador do estado, a quem passa a caber, de fato, a indicação do presidente da companhia.

A reforma brasileira é determinada no essencial pelos mesmos fatores que impulsionaram aquelas de outros países latino-americanos. A opção do governo, na segunda metade dos anos 90, no entanto, foi diferente e sua característica fundamental é a da fragmentação da Telebrás e da rearticulação regional das teles, aliada à privatização e abertura à concorrência. O impacto dessa reforma, constituindo toda uma nova estrutura de mercado, com profundas alterações nas relações entre matriz e filial, introdução de novas tecnologias, vem no sentido de uma transformação profunda do sistema, na qual a questão regional adquire um papel central e o problema da convergência (econômica) ganha uma relevância maior.

No mercado de televisão, onde o sistema é quase totalmente privado, financiado pela publicidade, a questão regional se apresenta tanto pelo lado do modelo de concessões públicas, também extremamente politizado, característica que se radicaliza, mais uma vez, durante o governo Sarney, quanto pela estrutura do próprio oligopólio privado, montado sobre um sistema de afiliadas que promove a articulação de interesses econômicos e políticos entre grupos nacionais e estaduais. O resultado é um modelo de

televisão em que a produção é extremamente centralizada nas cabeças de rede situadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, com um único caso de sucesso mais importante de empresa regional - RBS, afiliada da Globo. A competitividade internacional das grandes redes brasileiras, especialmente a Globo, atesta o sucesso do modelo, do ponto de vista econômico, mas esconde o fracasso do sistema educativo estatal, impedido de concorrer no mercado (problema que começa a atenuar-se lentamente nos anos 80, mas recrudescer sob o acicate da dívida e a crise atual), e das emissoras locais, essencialmente limitadas à condição de retransmissoras.

A aprovação, por outro lado, da emenda constitucional que abre a possibilidade de participação do capital estrangeiro em empresas de comunicação no Brasil, é um marco histórico na evolução do modelo brasileiro de regulação das comunicações, promovendo uma mudança dramática em relação a décadas de exclusividade para o capital nacional no setor de radiodifusão, fruto do movimento mais recente de globalização das indústrias culturais, que levou a uma derrota inédita de um setor tradicionalmente protegido da burguesia nacional, obrigado agora a associar-se, por pressão do mercado, com as grandes empresas oligopolistas internacionais.

É verdade que uma brecha já havia sido aberta na própria Lei do Cabo de 1995, que permitia a participação do capital estrangeiro (até 49%) na propriedade das empresas, e principalmente na regulamentação por portaria das tecnologias posteriores de TV segmentada, que não respeitou aquela determinação legal, permitindo que a propriedade estrangeira de emissoras de DTH ou MMDS fosse de até 100%, fato que acabou municinando o projeto do senador Ney Suassuna, sob o argumento da duplicidade de normas de extensão da regra dos 100% para toda a TV paga.

Mas os jornais e as emissoras de rádio e televisão abertas, assim como o sistema financeiro e o setor de construção civil, sempre foram área privilegiada de uma certa burguesia nacional. A aprovação da PEC 5/2002, alterando o artigo 222 da Constituição Federal, aprovada com o apoio de todos os partidos, exceto o PDT, foi fruto de um acordo que pôs fim a um debate de sete anos, graças a uma mudança radical de posição por parte da Globo, para quem o aporte de recursos externos passou a ser mais importante que a defesa que a regra anterior representava para a sua posição hegemônica frente a concorrentes financeiramente mais frágeis.

Em última análise, a mudança explicita a atual situação de crise aberta pela expansão da televisão segmentada e de outros media, como a internet, por exemplo, pelo avanço da concorrência internacional trazido por esses novos setores e, sobretudo,

pela implantação generalizada do paradigma da digitalização e elevados investimentos que supõe. Mais uma vez, a produção legislativa referenda os compromissos previamente pactuados entre os atores hegemônicos. O problema é que a aprovação da PEC 5/2002 não foi suficiente para resolver o problema das empresas de comunicação brasileiras.

Vale lembrar que nada disso afetará de forma fundamental os conteúdos que são oferecidos para a população brasileira nos canais da TV aberta ou paga, já extremamente internacionalizados. No caso da TV aberta, mesmo desconsiderando o importante problema da internacionalização da programação infantil, o elevado índice de nacionalização da programação brasileira mascara o fenômeno da importação de formatos, que tem se acentuado recentemente, quando o negócio dos direitos de autor passa a ser cada vez mais importante se comparado com o da importação de programas, dada as próprias características do meio e da expansão da TV paga e do paradigma da segmentação, consoante às atuais tendências de desenvolvimento do capitalismo. O fato é que nunca houve no Brasil uma política nacionalista em relação aos conteúdos, como, aliás, nunca houve concretamente no país uma preocupação com a regulação dos conteúdos em geral ainda que, em alguns dos mais avançados dos nossos instrumentos legais, a questão da produção regional e independente ou da programação cultural e educativa estivessem presentes, o seu resultado prático pode ser considerado nulo em termos históricos.

O próprio debate sobre o assunto praticamente deixou de existir no país a partir dos anos 80, sem nunca ter sido seriamente retomado, em contraste com o que ocorre em nível internacional, onde o liberalismo dos EUA, que pretendem incluir a cultura nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), se opõe à tese europeia, amplamente aceita no resto do mundo, da “exceção cultural”. O direito dos povos a não apenas preservar a sua cultura local e nacional, mas também apresentá-la e divulgá-la através dos canais e mecanismos mais amplos, aparece, para estes últimos, como um direito fundamental e condição básica de sobrevivência na chamada Sociedade da Informação, que se constrói globalmente pela ação decidida dos diferentes Estados nacionais, sendo a defesa da diversidade cultural tão importante e vital como a da biodiversidade para o futuro humano.

O Brasil chegou a fazer ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso, uma proposta para a discussão do tema do audiovisual na OMC. Além do fato de que a proposta brasileira pode fazer parte de uma estratégia mais ampla, visando vantagens

em outras áreas, ao demarcar uma posição diferenciada para o país no processo global de negociação sobre a liberalização dos serviços, cabe perguntar que atores internos poderiam beneficiar da liberalização proposta pelo Brasil para o setor áudio-visual.¹ Até hoje, o Brasil, como a metade dos membros da OMC, não assumiu nenhum compromisso de liberalização no setor cultural no quadro da AGCS, ainda que o citado processo de abertura das empresas de comunicação ao capital estrangeiro aponte para uma possibilidade efetiva de oferta brasileira nesse sentido². Tampouco deve-se esperar mudanças importantes decorrentes dos acordos do Mercosul (Bolaño, 2003 b), visto, pelos autores do Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil, como “uma importante iniciativa de países latino-americanos”, diante da tendência mundial de formação de blocos e mega-mercados regionais.

O Livro localiza bem o problema da necessidade de definição de uma estratégia internacional do Brasil em matéria de comunicação, dando a devida ênfase para a colaboração latino-americana e do Mercosul. Infelizmente, o Livro não retoma essa importante questão no capítulo sobre conteúdos, apesar da clareza com que coloca, ao apresentar justamente na questão do marco regulatório, por exemplo, o problema das relações internacionais e a necessidade de uma estratégia nacional.

¹ Sabemos que a competitividade do país na área é questionável, na medida em que se resume hoje basicamente ao domínio, compartilhado com outras importantes empresas latino-americanas, de um segmento do mercado de exportação de produtos de ficção televisiva – como é o das telenovelas – por uma única empresa nacional, que controla de forma extremamente centralizada a capacidade interna de produção. Todo o longo período de predomínio da Globo no país, iniciado já na segunda metade dos anos 60, tem-se caracterizado por uma política de centralização da produção que tem impedido o desenvolvimento de uma efetiva competitividade sistêmica para o país na área. Num momento em que se exige do país um ambiente competitivo rico e diversificado para fazer frente às novas exigências impostas pelo sistema global, percebe-se que, mesmo do ponto de vista econômico, o modelo é extremamente frágil, visto que a concentração das capacidades inovativas nas mãos de um ou poucos capitais individuais reduz brutalmente a capacidade de resposta do país. A solução do problema passa longe das políticas de salvamento acima mencionadas e, mais ainda, de uma política de liberalização. Muito mais importante seria a adoção de uma política industrial para o audiovisual, capaz de disseminar a capacidade (econômica, financeira e de conhecimento) de produção e difusão de conteúdos locais, regionais e independentes (Bolaño, 2003), aliada a uma política de inclusão digital e de universalização do acesso aos novos meios por parte das mais amplas camadas da população, reforçando o mercado interno na área e contribuindo para o enriquecimento e a diversidade cultural do país, fontes primárias da competitividade (Bolaño & Sicsù, 2000), que tão poucos têm tido a capacidade de explorar, dadas as características centralizadoras do sistema comercial brasileiro de televisão e a promiscuidade que o modelo de regulação atual enseja nas relações entre interesses políticos e econômicos nacionais e regionais no setor, ainda que alguns instrumentos interessantes no sentido da democratização das comunicações estejam presentes em elementos específicos desse modelo, como é o caso da Lei do Cabo ou da própria Constituição Federal de 1988.

² O cronograma da OMC para a liberalização do comércio de serviços previa a apresentação de demandas iniciais de engajamento específico, até o dia 30 de junho de 2002, e ofertas iniciais, até 31 de março de 2003. O site da OMC, consultado em Março de 2004, informa que houve troca de petições iniciais bilaterais a partir de junho de 2002 e que, entre 31 de março e 30 de outubro de 2003, 39 países apresentaram ofertas iniciais. O Brasil não se inclui entre eles.

A questão regulamentar, complexa, como sabemos, aborda temas próprios das leis da informática e do debate sobre as políticas industrial e de desenvolvimento, das leis de incentivo à cultura, dos direitos autorais etc, tudo isso numa situação em que a expansão da internet e do projeto global de Sociedade da Informação favorece os países de maior peso no cenário internacional. Ademais, os autores reconhecem a importância do debate interno para criar um consenso em relação aos interesses nacionais, visando a negociação internacional em torno da regulamentação do setor.

A existência do Livro Verde seguia essa lógica, abrindo a possibilidade de ação da sociedade civil e dos diferentes atores interessados em pressionar por avanços efetivos no modelo brasileiro de regulação das comunicações, o que, lamentavelmente, nunca chegou a ocorrer. Ao contrário, o governo de Fernando Henrique Cardoso, além de paralisar o processo que deveria levar à redação do Livro Branco da Sociedade da Informação, de acordo com a boa tradição europeia, engajou-se, em matéria de políticas de comunicação, numa operação de salvamento das empresas do setor de televisão que inclui não apenas a aprovação, no legislativo, da PEC do capital estrangeiro, mas também um vultoso empréstimo do BNDES à Globocabo, recebido como um escândalo nos meios jornalísticos e empresariais.³

O novo governo brasileiro, do presidente Luis Inácio Lula da Silva, não alterará esta situação (março de 2004), apresentando, não obstante, uma proposta interessante, muito diferente daquela do governo anterior, para a TV digital: a de um padrão próprio, em parceria com a China, a Argentina e outros eventuais sócios de países do Terceiro Mundo, como a Índia (Bolaño e Brittos, 2003). Se, do ponto de vista de uma política industrial de desenvolvimento nacional alternativa, articulando interesses não hegemônicos em nível global, a proposta é altamente defensável, é insuficiente como

³ Segundo a revista Carta Capital, a operação de socorro à Globo, cuja dívida total atingiria os US\$ 1,3 bilhão, “pode custar ao BNDES R\$ 284 milhões. Disso, R\$ 125 milhões em debêntures de 1999 o banco troca por ações (...) Há três anos o BNDES já entrara com outros R\$ 284 milhões. No total, sem ser feita a conta real-dólar de 1999, e incluindo um financiamento de outros R\$ 220 milhões em 1997, desde então a parceria com o BNDES rendeu à Globo R\$ 639 milhões. Fora penduricalhos: R\$ 58 milhões para o parque gráfico em 1998, outros R\$ 12 milhões para o Projac em 2001” (Carta Capital, 2002). A operação mais recente foi vista como um escândalo pelos concorrentes da Globo e pela imprensa pelo fato de ter ocorrido às vésperas da votação da emenda ao artigo 222 da Constituição Federal (dando à empresa de Roberto Marinho condições consideradas privilegiadas num futuro processo de negociação para a entrada de sócios estrangeiros) e poucos meses antes das eleições presidenciais, no momento exato em que ocorriam os acontecimentos que levaram ao rompimento da aliança PSDB/PFL.

política de comunicação visando a inclusão social e a construção de uma esfera pública universal⁴.

O debate governamental sobre o tema, neste momento, gira em torno da crise de endividamento das empresas do setor de comunicações. Vimos que o governo Fernando Henrique Cardoso abriu duas linhas de apoio possíveis: a entrada de capital externo em até 30% da propriedade das empresas e empréstimos do BNDES. Ocorre que a primeira alternativa não interessa aos investidores estrangeiros, de modo que, no governo Lula, neste momento, o que se discute é a possibilidade de uma nova ajuda daquele banco estatal ao sistema privado de comunicação do Brasil. Nesse sentido, manipula-se o argumento da cultura nacional. Às empresas de comunicação, particularmente a Globo, fica implícito, são as únicas capazes de sustentar a produção cultural nacional na disputa internacional. Assim, contra o avanço do capital internacional no setor, investimento público na empresa privada oligopolista, que se endividou, sabe-se porquê: apostou em planos de expansão e de investimento em novas tecnologias e novos mercados, antes da desvalorização cambial de 1999. Não deu certo. Vem a desvalorização, a crise econômica acaba se manifestando no mercado publicitário com o fim da longa euforia do Plano Real, no segundo governo FHC, e o sistema todo vai à falência⁵.

Assim, a bolha especulativa das empresas de novas tecnologias afetou em cheio os setores da comunicação no Brasil, encantado pelo maravilhoso mundo novo propalado pela ideologia pós-moderna e neoliberal. O endividamento da Globo, por exemplo, não está relacionado com a operação da TV de massa, mas com investimentos realizados, a partir de 95, em TV a cabo (Net Serviços), satélite (projeto Sky, em parceria com Rupert Murdoch) e na Globosat.

É nesta condição que se volta a discutir a possibilidade de financiamento público pelo BNDES, para as empresas de comunicação no país, assunto polêmico entre as

⁴ A TV digital tem também esse potencial democratizador. Tudo depende do modelo de esfera pública que se pretende implantar e não se observou ainda, no novo governo, qualquer interesse em mudar a estrutura do sistema brasileiro de televisão.

⁵ Segundo Elvira Lobato, a dívida do conjunto dos media brasileiros é estimada em R\$ 10 bilhões, tendo acumulado um prejuízo de R\$ 7 bilhões em 2002, R\$ 5,6 bilhões (US\$ 1,9 bilhões) dos quais registrados apenas pela Globopar, a holding das Organizações Globo. Naquele mesmo ano, a receita líquida do setor caiu 20%, em termos reais, e 17 mil empregados foram demitidos. A euforia da segunda metade dos anos 90, em que as empresas se endividaram em dólar para diversificar seus negócios e aumentar a capacidade de produção, levou a que, em outubro de 2003, 80% da dívida total esteja denominada em dólar e 83,5% seja constituída de créditos a vencer no curto prazo. Elvira Lobato lembra que “o grosso da dívida acumulada vem de novos negócios: TV por assinatura, telefonia e Internet. O setor imaginava que haveria uma rápida convergência entre a mídia tradicional e as telecomunicações e temia o fim da mídia impressa e a dominação do mercado pelas companhias telefônicas” (FSP, 16/2/2004).

próprias empresas do ramo, a depender, evidentemente da situação financeira de cada uma.⁶ De um modo geral, argumenta-se que o empréstimo deveria ter contrapartidas em termos de transparência das contas. A esquerda parlamentar, às voltas com um projeto de regionalização da produção, encontra-se diante de uma daquelas situações, raras na história da regulação das comunicações no Brasil, em que se abrem possibilidades efetivas de negociação que poderiam significar avanços concretos no sentido da democratização do setor.

O tema é complexo e não será possível enfrentá-lo nos limites deste trabalho. Em todo caso, vale explicitar a crescente politização do debate atual e o retorno do discurso nacionalista por parte das empresas de comunicação endividadas, que defendem o financiamento público em nome da preservação da cultura nacional, argumento, no mínimo discutível, na medida em que, como apontado acima, a enorme concentração do setor no país, além de prejudicar a democracia brasileira, afeta negativamente a competitividade sistêmica.

Portugal na Europa: liberalizar, privatizar e re-regular

Ao contrário do que ocorre com o Brasil em relação ao Mercosul, a reestruturação dos sistemas de comunicação em Portugal foi fortemente influenciada pelo desenvolvimento político e econômicos que tivera lugar no conjunto dos países europeus e pela emergência de uma política (ainda que incipiente) da União Europeia para as comunicações.

As mais importantes reformas do sistema midiático e das comunicações, em Portugal, desde o período revolucionário de 1974-75, foram efetivamente levadas a cabo pelos social-democratas. O governo socialista de António Guterres herdou um sistema profundamente transformado, mas com deficientes mecanismos de regulamentação e controle. Tendo chegado ao poder após a introdução de reformas entendidas como irreversíveis, o primeiro governo de António Guterres procurou essencialmente acompanhar as medidas desenvolvidas pela União Europeia e melhorar

⁶ Na mesma edição da FSP em que se publica o artigo citado de Elvira Lobato, faz-se uma interessante resenha das posições das diferentes empresas, numa matéria intitulada “Empresas divergem sobre pedido ao banco estatal”. O próprio presidente do BNDES, referindo-se mais especificamente ao financiamento para a compra de papel de imprensa pelos grandes jornais brasileiros, segundo a FSP (idem), mostrou desconforto em relação à possibilidade de abertura de linhas de crédito desse tipo, afirmando que não é missão do banco financiar operações para capital de giro.

instrumentos legais e entidades reguladoras. São as reformas efetivas do período anterior, de Cavaco Silva, portanto, o que interessa analisar mais de perto.

Nos anos 80, decorreram na Europa importantes mudanças que iriam ter um claro impacto em Portugal. A televisão e a rádio estavam, até então, concentradas nas mãos dos Estados. A noção de serviço público na esfera midiática foi dominante durante décadas e, salvo raras exceções, não era permitida a entrada de atores privados nos media eletrônicos. Esta tradição, no entanto, foi posta em causa e as pressões para abrir o mercado a novos atores intensificaram-se. O poder político numa Europa então dominada por governos conservadores não estava disposto a aumentar as taxas de televisão e de rádio. Os serviços públicos começavam então a sentir dificuldades de financiamento cada vez maiores. Os governos conservadores viam na redução de impostos um importante fator de popularidade e as taxas de televisão tenderam a estagnar. Como os custos de produção não baixavam, os serviços públicos encontravam dificuldades em desempenhar suas funções, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento das tecnologias do cabo e do satélite fizeram com que um grande número de canais de rádio e televisão fosse tecnicamente possível, derrubando um dos argumentos freqüentemente utilizado pelos governos para justificar o reduzido número de canais disponíveis.

Estas transformações constituíram o pano de fundo no qual se podem ler as reformas estruturais que viriam a ocorrer em Portugal no final dos anos 80 e no início dos anos 90. Mas, internamente, Portugal reunia também as condições indispensáveis à mudança. Em 1987 o país teve o seu primeiro governo majoritário. A estabilidade política favoreceu o crescimento econômico, o que contribuiu para a expansão do mercado publicitário, possibilitando a criação de importantes periódicos (ex: Público e Independente) dando confiança a vários atores para investirem nas comunicações. Nesta fase, tornava-se também cada vez mais difícil justificar a forte concentração dos media e das telecomunicações nas mãos do Estado. Esta concentração ocorrera num contexto pós-revolucionário e inúmeros líderes de opinião defendiam que não havia qualquer justificação para a manutenção do *status quo*.

Foi neste contexto nacional e internacional que Cavaco Silva definiu as suas linhas de ação para os media. Propôs privatizar a imprensa que havia sido nacionalizada no período revolucionário, liberalizar o setor radiofônico, privatizar a Rádio Comercial

e abrir a televisão à iniciativa privada.⁷ A mais complexa reestruturação, no entanto, teve lugar no setor televisivo. A abertura da televisão à iniciativa privada foi, sem dúvida, o aspecto mais marcante da intervenção do governo na esfera midiática. A Constituição de 1976 só permitia a existência de televisão pública e foi apenas em 1989 que os obstáculos à entrada de operadores privados na atividade televisiva foram retirados do texto constitucional. Ultrapassado este obstáculo, e no contexto de uma grande polémica sobre o processo de atribuição de frequências, Cavaco Silva decidiu atribuir, em 1992, duas frequências de televisão nacionais: uma à *Sociedade Independente de Comunicação* (SIC), liderada por Pinto Balsemão e outra à *Televisão Independente* (TVI), um canal de inspiração cristã, então associado à Igreja Católica.

O sistema de televisão hertziana, em Portugal Continental, passou assim a dispor de quatro canais (dois públicos e dois privados). Tal como no setor radiofónico, esta transformação no setor televisivo não foi precedida de um estudo cuidadoso sobre as implicações desta reforma. Todas as atenções estavam centradas nos atores que iriam ser contemplados com estas frequências e nas implicações políticas de tal decisão. Questões absolutamente cruciais, como a dimensão do mercado publicitário, fontes alternativas de financiamento dos canais, clarificação das regras de concorrência, limites e obrigações ao nível da programação de canais públicos e privados, entre muitas outras, foram negligenciadas.

A abertura do mercado televisivo teve um grande impacto no serviço público de televisão. A RTP passou a ter que competir pelo mesmo bolo publicitário com mais dois operadores. Tendo sido também abolida a taxa de televisão e tendo sido vendida à Portugal Telecom a sua rede de transmissores, a RTP sofreu uma drástica redução das suas receitas e um aumento das despesas, relacionado não só com o pagamento da transmissão de sinal, mas também com a necessidade de competir pelos mesmos produtos audiovisuais e recursos humanos. A disputa por programas, formatos e estrelas inflacionou o seu preço.⁸ As dificuldades financeiras da RTP refletem também o

⁷ Cavaco Silva entendeu também preservar um serviço mínimo de rádio e televisão e manter pública a agência noticiosa LUSA. Estes programas do governo não deixaram também de dar considerável atenção às comunidades portuguesas no estrangeiro e aos países de língua oficial Portuguesa, nomeadamente através da RTP Internacional (RTPi).

⁸ As sérias dificuldades da RTP começaram a sentir-se imediatamente após a entrada dos novos operadores no mercado. A 25 de Janeiro de 1995 - como podemos confirmar na cronologia apresentada nesta obra - o então presidente do Conselho de Administração da RTP, Freitas Cruz, revelou ao jornal *Público* que o déficit acumulado da empresa, no fecho das contas de 1994, se elevou a 25 milhões de contos (125 milhões de euros). Se, por um lado, a reestruturação do setor televisivo agravou seriamente a situação financeira da RTP, por outro, a reestruturação não trouxe novidades quanto à independência política da estação de Serviço Público. Tal como no passado, a RTP continuou a ser vista como uma

sucesso comercial de um dos operadores privados. Dois anos e sete meses depois de ter iniciado as suas emissões, a SIC ultrapassa o *share* semanal do Canal 1 da RTP. Seguindo uma agressiva estratégia de programação, a SIC arrastou audiências e conseqüentemente uma parte significativa do bolo publicitário. Dividida quanto aos seus objetivos, a TVI não teve inicialmente o sucesso comercial da SIC e enfrentou sérios problemas financeiros.

Os problemas da RTP estão diretamente relacionados com o fato da empresa nunca ter clarificado o seu papel enquanto Serviço Público de Televisão. Ainda que o segundo governo majoritário de Cavaco Silva tivesse tentado regulamentar alguns destes aspectos, fê-lo de forma inepta e sem qualquer resultado positivo através da celebração do Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão, em 17 de Março de 1993. O governo de Cavaco Silva considerou que uma televisão seria de Serviço Público enquanto cumprisse um determinado número de tarefas⁹. Entre as inúmeras tarefas nada de concreto é apresentado relativamente à programação. Não há qualquer tentativa de explicitar o que se pretende dizer com respeito pelo interesse do público nem por exigências de qualidade e de diversidade. Sem recursos financeiros e insegura quanto aos seus objetivos, a RTP não foi capaz de conquistar o seu espaço num mercado aberto aos operadores privados.

No plano das telecomunicações, houve também grandes mudanças no tempo de Cavaco Silva. Em linha com o que estava a ser discutido e aprovado na União europeia, os social-democratas começaram por criar um organismo de regulamentação do setor: o Instituto das Comunicações de Portugal (ICP)¹⁰. A União europeia e outros atores internacionais empenhados em liberalizar as telecomunicações argumentavam que os estados não poderiam acumular a função comercial e de prestação de serviços com as funções de regulamentação do setor das telecomunicações. O inevitável conflito de

estação dependente dos interesses dos governos do dia e incapaz de garantir um tratamento equilibrado dos diversos atores políticos. A este nível, a cronologia apresenta - ainda no tempo de Cavaco Silva - alguns dados reveladores. Por exemplo, a 28 de Março de 1995, e pela segunda vez no espaço de menos de um mês e meio, o PCP apresentou à Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) um protesto contra os comentários políticos na RTP, que considera ofensivos dos princípios da equidade e do pluralismo por se resumirem a individualidades do PSD e do PS.

⁹ Na cláusula 5 do contrato de 1993, pode ler-se que a RTP fica obrigada a pautar a sua programação, com respeito pelo interesse do público, por exigências de qualidade e de diversidade para assim promover o esclarecimento, formação e participação cívica e política dos cidadãos; fica também obrigada a contribuir para a informação, recreio e promoção educacional e cultural do público em geral, no respeito pela identidade nacional e ainda obrigada a promover a produção e emissão de programas educativos ou formativos, especialmente os dirigidos a crianças, minorias e deficientes auditivos

¹⁰ Formalmente, existia um ICP desde 1981, criado pelo Decreto-lei 181/81 de 2 de Junho, mas esta entidade não passou do papel até 1989. Após a aprovação do Decreto-lei 283/89 de 23 de Agosto, o ICP foi efectivamente implementado.

interesses implicava a criação de organismos autónomos. No entanto, e ainda que esta tivesse sido a lógica que presidiu à criação do ICP, este organismo nunca se tornou verdadeiramente independente.

Após a criação do ICP, foi aprovada a Lei Básica das Telecomunicações (88/89 de 11 de Setembro) que abriu as portas à liberalização do setor. De acordo com esta lei, competia ao Estado a provisão dos serviços básicos de telecomunicações, nomeadamente o telefone fixo e o telex, mas os serviços que envolvessem o uso complementar das infra-estruturas de telecomunicações poderiam ser prestados por empresas públicas ou privadas, desde que devidamente licenciadas. Estas previsões legais não impediram, no entanto, as frequentes alegações, por parte de operadores privados, de abuso da posição dominante por parte do Estado.

Para além da abertura gradual das telecomunicações a novos atores, o segundo governo majoritário de Cavaco Silva entendeu ainda que era necessário re-organizar o setor, que compreendia na época três operadores públicos: os Correios e Telecomunicações de Portugal (CTT), Telefones de Lisboa e Porto (TLP) e Marconi¹¹. Estes operadores tradicionais estavam organizados, por razões históricas, numa base geográfica¹², o que passou a ser entendido pelo governo como inadequado. Por isso, foi criada a *holding* Comunicações Nacionais (CN), que tinha a responsabilidade de coordenar o setor e de o preparar para a privatização. A CN começou a operar em 1993, compreendendo cinco empresas públicas: os CTT (ramo dos correios), a Portugal Telecom (PT) (ramo das telecomunicações da antiga empresa CTT), a Teledifusora de Portugal (TDP), os TLP e a Marconi.

O resultado final do processo, assim iniciado, levaria, apesar da feroz oposição da Marconi e de influentes figuras dentro do próprio governo, a uma fusão entre as quatro empresas de telecomunicações comandadas pela PT. Nem o governo nem a PT, no entanto, foram capazes de explicar o paradoxo de argumentarem simultaneamente a favor da liberalização e da concentração das empresas que levaram a cabo. Estando consumada a concentração das várias empresas públicas de telecomunicações numa só, o próximo passo dos Sociais Democratas no governo foi a privatização da PT.

¹¹ Apesar da Marconi ser considerado um operador público, 49% das suas ações estavam nas mãos de privados.

¹² Os CTT prestavam serviços de telecomunicações em todo o país, à exceção de Lisboa e Porto e prestavam serviços de longa distância para a Europa e Norte de África; os TLP prestavam serviços de telecomunicações em Lisboa e no Porto e a Marconi tinha o monopólio das comunicações por cao e satélite para o resto do mundo.

De facto, quando António Guterres chegou ao governo no final de 1995, as reformas estruturais nas telecomunicações, no setor televisivo, radiofónico e na imprensa tinham sido já executadas. O programa do governo (Assembleia da República, 1995) demonstrava com clareza que não era intenção inverter qualquer reforma e que as suas propostas não passavam de tímidos retoques a instrumentos legais e organismos de regulamentação.

Neste sensível setor midiático, um dos problemas de mais difícil resolução herdado da legislatura anterior foi, sem dúvida, a RTP. A apressada abertura do mercado à iniciativa privada criou grandes dificuldades à empresa e o Secretário de Estado da Comunicação Social, Arons de Carvalho, dizia-se disposto a dedicar-lhe grande atenção. Foram aprovados planos de reestruturação da empresa, foram colocados na Direção da Informação profissionais conhecidos pelo seu rigor e independência, foi assinado um novo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão. Estas medidas não tiveram, porém, resultados importantes servindo de arma de combate para a oposição e para os demais operadores privados.

No setor das telecomunicações, o governo de António Guterres dizia-se, uma vez mais, disposto a dar continuidade a um trabalho que vinha detrás. No programa do seu governo (1995), ficou clara a intenção de aprofundar o processo de liberalização do mercado das telecomunicações e de garantir uma cada vez maior competição nestes serviços. De particular importância foi, sem dúvida, o Decreto-lei 381-A/97, de 30 de dezembro, que estabeleceu um novo regime de acesso à prestação de serviços de telecomunicações. A partir da publicação deste instrumento legal, um vasto número de serviços de telecomunicações deixou de precisar de autorização por parte do Instituto de Comunicações de Portugal para entrar no mercado. À exceção do telefone fixo, redes públicas e serviços que impliquem a atribuição de frequências, todos os serviços de telecomunicações podem ser prestados, sem a autorização do ICP, apenas com o registo nesta entidade reguladora do serviço a ser prestado¹³.

Se na área do audiovisual e das telecomunicações não houve mudanças de grande significado na condução política do setor durante o primeiro mandato de

¹³ O princípio da liberdade de estabelecimento patente neste decreto-lei tem como principal objetivo, a redução da burocracia e a facilitação da entrada de novos atores no mercado das telecomunicações. O decreto-lei 381-A/97 não corresponde apenas ao desejo do governo de aprofundar o processo de abertura do mercado das telecomunicações. Ele é em si mesmo a transposição de diretivas comunitárias para a legislação nacional, particularmente as diretivas 96/2/CE (comunicações pessoais e móveis), 96/19/CE (introdução de competição total no mercado das telecomunicações) e 97/13/CE (quadro comum para as autorizações e licenças no acesso ao mercado das telecomunicações) (Sousa, 1999b).

António Guterres, o mesmo não pode afirmar-se em relação à chamada Sociedade da Informação. Pela primeira vez, um governo deu grande importância às tecnologias da informação. Argumentando que a competitividade das nações está intimamente ligada à forma como estas incorporam nos tecidos produtivo e social os avanços verificados no domínio tecnológico e, particularmente, aqueles que se verificam na área das tecnologias da informação (Assembleia da República, 1995), o XIII governo constitucional considerou marca distintiva e prioridade a aposta na definição e aplicação de uma política de desenvolvimento das tecnologias da informação.

A apresentação pública do Livro Verde para a Sociedade da Informação, em 1997, constituiu um importante passo nesta esfera. A partir de então, foi desenvolvida uma rede científica nacional no sentido de aproximar os pesquisadores portugueses e incrementar a pesquisa e desenvolvimento; foram feitos esforços para garantir que, dentro de poucos anos, todas as escolas portuguesas estivessem ligadas à Internet; foram tomadas medidas para facilitar a integração das empresas nas redes globais e para facilitar o acesso dos cidadãos às redes telemáticas.

Desde a adesão de Portugal à então denominada Comunidade Económica europeia, em 1986, até aos dias de hoje (governo de Durão Barroso), sempre houve uma grande preocupação por parte dos executivos no sentido de fazer convergir as políticas internas com as grandes linhas de ação política e reguladora, desenvolvidas a partir de Bruxelas, no nível da Sociedade da Informação, das telecomunicações e do audiovisual (Sousa, 1996). A União Europeia conseguiu no seu passado recente desenvolver essencialmente um política coesa de telecomunicações e hoje a política nacional nessa matéria não escapa às determinações supra-nacionais. No âmbito do audiovisual, podemos afirmar genericamente que a UE teve sempre mais dificuldades no desenvolvimento de uma política coesa devido às profundas contradições internas sobre esta matéria. Tendo claramente uma política audiovisual mais difusa, os países da União têm ainda nesta esfera um considerável espaço de manobra.

Nota (in) conclusiva

O objetivo deste artigo foi apontar apenas para o interesse de uma análise comparativa das políticas audiovisuais do Brasil e Portugal, face às determinações supra-nacionais de duas regiões do globo: a União europeia e o Mercosul. Esta análise deverá contribuir para a compreensão, seja das lógicas e dinâmicas de intervenção das

estruturas transnacionais e do seu impacto no desenvolvimento e implementação de políticas audiovisuais no plano nacional, como é o caso, especialmente de Portugal, seja dos impasses e limites para a ação das autoridades supra-nacionais, em função da existência de mercados oligopólicos constituídos à base de empresas fortemente vinculadas com os poderes políticos locais e nacional, como ocorre no Brasil.

No caso europeu, parte-se da hipótese de que, apesar de todas as dificuldades e contradições da União europeia no processo de desenvolvimento de uma política comum para o audiovisual, esta entidade conseguiu avanços muito significativos, que podem ser observados analisando algumas dimensões do impacto da sua intervenção em Portugal. O mesmo não ocorre no Mercosul, o que impede a implantação de uma política de integração cultural, em grande parte por causa da forma como se estrutura o mercado brasileiro de televisão. Essa assimetria entre as duas situações, fruto do desenvolvimento, historicamente determinado, das suas indústrias audiovisuais – uma surgida da reforma do modelo anterior de serviço público e outra de um importante processo de oligopolização, que se vincula, por outro lado, às mudanças políticas e institucionais decorrentes do golpe militar de 1964 –, é fonte de dificuldades para a elaboração de um modelo de análise comparativa.

Por outro lado, a evolução das estruturas de mercado em questão e sua integração transnacional apontam para a necessidade, para além das políticas, de uma análise comparativa também dos processos concretos de reestruturação nos dois setores convergentes do audiovisual e das telecomunicações (para não falar ainda da telemática e, especialmente, da Internet, que estão também no centro de nossas preocupações). Assim, se, no audiovisual, Portugal representa, ao final das contas, o caso mais importante de sucesso internacional da Rede Globo de Televisão (Brittos, 2002), que disputa, por sua vez, com a Televisa e outros importantes grupos latino-americanos, como o Clarin, no Mercosul, a liderança do setor no sub-continente, mas enfrentando, como também o grupo argentino, uma crise de enormes proporções, fruto da própria reestruturação produtiva global, dos movimentos do capital financeiro internacional e da concorrência internacional acrescida no setor (Bolaño, 2003 b), nas telecomunicações, a privatização de Fernando Henrique Cardoso abriu as portas para a penetração da PT em posição de vantagem no Brasil, a partir de sua aliança com a hegemônica Telefônica espanhola, proprietária da melhor parte do mercado brasileiro, argentino e de outros países da América Latina. Neste caso, enfrentará a concorrência da Telecom Itália e,

principalmente, agora, ao que parece, da Telmex, nova proprietária, até segunda ordem, da Embratel, adquirida à MCI que, com isto, sai do mercado brasileiro.

Estes são, em linhas gerais, alguns dados que poderão contribuir para o desenvolvimento de uma análise comparativa do impacto que duas estruturas supra-nacionais regionais (Mercosul e União europeia) podem ter nas esferas nacionais, nomeadamente no Brasil e em Portugal.

Bibliografia

- Assembleia da República** Programa do XI Governo Constitucional, Apresentação e Debate, AR-Divisão de Edições, Lisboa, 1987.
- Assembleia da República** (1992) Programa do XII Governo Constitucional, Apresentação e Debate, AR-Divisão de Edições, Lisboa, 1992.
- Assembleia da República** Programa do XIII Governo Constitucional, Apresentação e Debate, AR-Divisão de Edições, Lisboa, 1996.
- Bolaño, C. R. S.** *Mercado Brasileiro de Televisão*, Ed. UFS, Aracaju. Segunda edição, Ed. UFS e EDUC, São Paulo, no prelo.
- Bolaño, C.R.S.**, *Indústria Cultural, Televisão e Estratégias de Programação em três países da América Latina: Brasil, Argentina e Uruguai*. In KUNSCH, Margarida M. K. et F. A. M. FERNANDES (1989). *Comunicação, democracia e cultura*. Loyola, São Paulo, 1989.
- Bolaño, C. R. S.**, *A Reforma das Telecomunicações no Governo FHC*. In: Universidade e sociedade, ANDES, São Paulo, 1998.
- Bolaño, C. R. S.**, *A Economia Política da Televisão Brasileira*, in Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, XXII (2), jul/dez/1999.
- Bolaño, C. R. S.** e Massae, F., *A situação das telecomunicações no Brasil ao final do processo de privatização*, in Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, XXIII (1), jan/jun, 2000.
- Bolaño, C. R. S.** et SICSÚ, A. B. (2000). *Sociedade da Informação, setor produtivo e desenvolvimento regional*.
- Bolaño, C. R. S.** e Brittos, V. C. "Capitalismo, esfera pública global y la televisión digital terrestre", p. 5 a 18, Revista Escribanía, Manizales, Colombia, 2003, www.umanizales.edu.co.
- Brasil**, Projeto de Lei do Senado nº 175, de 19 de setembro de 2001. Dá nova redação ao art. 7º da Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que "dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Senado Federal, p. 4. Disponível em: <http://www.legis.senado.gov.br/pls/prodasen/prodasen>. Acesso em 5/4/002.
- Brasil**, Lei nº 8.977, de 6/1/95, art. 7º, incisos I e II. Anexo à Instrução Normativa nº 76, de 28/12/1998. www.dnec.ucam.edu.br. Acesso em 28/2/2004.
- Collins, Richard et al.**, *The Economics of Television*, Londres, Sage, 1987.
- Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão**, *Relatório Final*, Outubro de 1996.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão Celebrado entre o Estado Português e a Rádiatelevisão Portuguesa, SA**, em 17 de Março de 1993.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão Celebrado entre o Estado Português e a Rádiatelevisão Portuguesa, SA**, em 31 de Dezembro de 1996.
- Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC**, *Manifesto sobre o PL do Senado 175/2001: 100% de capital estrangeiro na TV a Cabo*, 2001. Disponível em http://www.fnec.com.br/data/manifesto_PL175-2001. Acesso em 5-4-2002.
- Garnham, Nicholas**, *Capitalism and Communication - Global Culture and the Economics of Information*, Londres, Sage, 1990.
- MCT**, *Setor de Tecnologias da Informação: resultados da lei 8.248/91*. Brasília, Ministério da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Política de Informática e Automação, 1989.
- Pinto, Manuel e H. Sousa** «Portugal», In: Kelly, M.; G. Mazzone e D. McQuail, *The Media in Europe*, Londres, Sage, 2003.
- Silva, Aníbal. C.**, *As Reformas da Década (1986-1995)*, Venda Nova, Bertrand, 1995.
- Sousa, Helena** *Communications Policy in Portugal and its Links with the European Union, An Analysis of the Telecommunications and Television Broadcasting Sectors from the mid-1980s until the mid-1990s*, Londres, School of Social Sciences, City University, 1996. (Tese de Doutoramento)
- Sousa, Helena**, *The Liberalisation of Media and Telecommunications in Portugal*, comunicação apresentada na Conferência Portugal at the Millenium, organizada pelo Centre for

Entreprise and Economic Development Research, Canning House, Londres, 21 de Maio, 1999a.

Sousa, Helena “Portugal“ in *Legal Guide to Audiovisual Media in Europe, Recent Legal Developments in Broadcasting, Film, Telecommunications and the Global Information Society in Europe and Neighbouring States*, European Audiovisual Observatory, Estrasburgo, 1999b.

Sousa, Helena, “Serviço Público, Televisão Comercial e a Implementação da Lei: Alguns Elementos para o Debate“ in *Comunicação e Sociedade I, Cadernos do Noroeste, Série Comunicação*, Vol.12 (1-2), 1999c, p.121-130.

Sousa, Helena e Luís António Santos «RTP e Serviço Público, Um Percurso de inultrapassável dependência e contradição». In Pinto, M. et. al. *A Televisão e a Cidadania*, Contributos para o debate sobre o Serviço Público, Braga, Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho, 2003.