

## ***A mudança tecnológica e a reforma da regulação — Uma análise preliminar sobre o modo como os serviços competentes devem responder à convergência dos media***

*Lei Sao Iok\**

### **Nota introdutória**

Num espaço temporal curto — nos últimos dez anos — o progresso tecnológico e a abertura do mercado foram duas forças que têm conduzido a uma mudança profunda na indústria dos meios de comunicação ao nível mundial. Hoje em dia, jamais estamos num mundo de meios de comunicação isolados — a era multimédia já chegou. Embora os media tradicionais (jornais, revistas, rádio, televisão e telefone) continuam a existir individualmente, já podemos receber através de um só aparelho de comunicação, seja computador ou telemóvel, informações multimédia com texto, som e imagem, graças à evolução da tecnologia digital. Quer isto dizer que podemos ver programas televisivos, telefonar e navegar na *internet* — nisto consiste a chamada convergência dos media ou integração dos media (*media convergence*), desde que disponhamos de um computador ou de um telemóvel. Esta evolução não só alterou o modo de produção e divulgação de informações, como também modificou o modo de utilização de produtos informativos por parte do consumidor. O que não só torna a fronteira clássica entre os serviços de radiodifusão audiovisual e os serviços de telecomunicação cada vez mais ambígua, — pois, estes dois serviços eram autónomos entre si —, mas também torna a integração vertical (*vertical integration*) um fenómeno predominante na indústria dos media. Em face disto, o decisor político deve dar uma resposta conveniente, redefinindo as políticas reguladoras dos média, incidindo sobre os novos problemas tais como a monopolização e a intercomunicabilidade, para se adequar ao ambiente do mercado, evitando a desactualização das políticas a aplicar aos média. A par disso, os serviços competentes para a

---

\* Mestre em Comunicação Internacional pela Universidade de *Leeds*, Técnica Superior do Gabinete da Comunicação Social de Macau.

regulação devem defender os valores tradicionais como a liberdade de imprensa (*press freedom*) e a diversidade dos media (*media diversity*).

### Generalidades da regulação dos media em diferentes territórios até à convergência tecnológica

Até à chegada da era multimédia, os serviços de radiodifusão audiovisual e os serviços de telecomunicação eram dois sectores autónomos, não existindo nenhuma relação entre si, uma vez que os modos de transmissão destes dois serviços são completamente distintos. Os serviços de telecomunicação a que nos estamos a referir contam com um fluxo de informação de um para um (*one-to-one information flow*), enquanto os serviços de radiodifusão implicam um fluxo de informação de um para muitos (*one-to-many information flow*). Por outras palavras, os serviços de telecomunicação são reactivos e os serviços de radiodifusão são unidireccionados, uma vez que não são susceptíveis de fazer chegar imediatamente o *feedback* do público ao fornecedor dos serviços.

O estudioso David Levy<sup>1</sup> introduziu, em função das características dos serviços de radiodifusão e de telecomunicação, dois conjuntos de objectivos de regulação destes dois serviços:

Objectivos das políticas de radiodifusão	Objectivos das políticas de telecomunicação
Promover a produção local e a actualização de equipamentos	Promover a acessibilidade de serviço
Proteger e divulgar a cultura local	Catalisar a concorrência no mercado
Atenuar as influências comercial e política em relação aos meios de comunicação	Promover a intercomunicabilidade
Defender a objectividade e diversidade	Assegurar a optimização do aproveitamento dos recursos escassos - o espectro radioeléctrico
Evitar programas prejudiciais	Defender o direito individual à privacidade do consumidor

Em virtude das diferenças entre os objectivos das políticas dos serviços de radiodifusão e de telecomunicação definidos pelo decisor, a

<sup>1</sup> Levy, David (2001) *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*, London: Routledge, p. 38

fiscalização de ambos cabe a órgãos administrativos distintos, segundo a tradição. Quer isto significar que, a nível mundial, a regulação dos meios de comunicação é feita em função dos sectores (*sector-specific regulation*). Por exemplo, em Hong Kong, a regulação dos mesmos serviços cabe respectivamente à Autoridade da Radiodifusão e à Autoridade da Telecomunicação. Além disso, em muitos países ou territórios, os mesmos serviços sujeitam-se à regulação da lei comum da concorrência, para garantir uma concorrência leal no mercado. Essa lei tem vindo a ocupar, nas recentes décadas, um lugar cada vez mais importante nos países ocidentais em termos da regulação do sector de comunicação segundo a tendência da comercialização da informação. Como nos Estados Unidos da América (EUA), onde as competências de regulação da aquisição e da anexação entre operadores de radiocomunicação têm vindo a ser transferidas, passo a passo, da Comissão Federal de Comunicações para o órgão de anti-monopolismo subordinado ao Ministério de Justiça<sup>2</sup>. É de notar que, muito embora a lei da concorrência possibilite um tratamento eficaz da consolidação da propriedade (*ownership consolidation*) originada pela integração tecnológica, ela não é uma panaceia, especialmente na realização dos objectivos das políticas sobre o conteúdo dos produtos informativos, como por exemplo a garantia da objectividade e da diversidade.

### Alterações provocadas pela convergência tecnológica no sector dos media

Os meios tradicionais de radiodifusão transmitem programas audiovisuais mediante espectro radioeléctrico, sendo estes meios conhecidos por radiodifusão analógica (*analogue broadcasting*). Em virtude do espectro radioeléctrico ser um recurso escasso, o número de canais de radiodifusão é limitado. Com o aparecimento da radiodifusão digital, registou-se uma modificação profunda no mercado, uma vez que os programas se transmitem através de redes de fibra óptica ou de satélites, mas não do espectro radioeléctrico. Em consequência, o número de canais jamais está limitado. No mundo digital, os operadores de radiodifusão tradicional podem abastecer-se de serviços interactivos, enquanto os operadores de telecomunicações podem, por sua vez, abastecer-se de serviços

---

<sup>2</sup> Shelanski, H. (2002) 'From Sector-specific Regulation to Antitrust Law for US Telecommunications: the prospects for transition', in *Telecommunications Policy*, Vol. 26 (5-6), p. 335-355

unidireccionais. Neste sentido, surgem novos produtos informativos, tais como serviço de programas pagos (*pay-per-view service*), serviço de vídeo a pedido (*video-on-demand service*) e serviços de voz através da *Internet*. Em consequência, os produtos informativos aumentam em termos de variedade e de quantidade, facultando-se um maior leque de escolha ao consumidor.

A par da convergência tecnológica dos media, o mercado de media é cada vez mais concentrado. A indústria de media é caracterizada por “custos fixos elevados e custos marginais baixos na reprodução”, o que determina que seja muito sensível a economia de escala e a economia de escopo. Neste ambiente geral da convergência tecnológica, a propriedade da mesma indústria tende a consolidar-se. Além disso, a digitalização faz com que os custos de fabrico de produtos informativos se elevem consideravelmente, facto que fomenta uma integração vertical na mesma indústria. Deste modo, no mercado internacional de media, os limites entre serviços de radiodifusão e de telecomunicação ficam cada vez mais ambíguos - muitas das sociedades de media não são apenas meros abastecedores de informação e programas, mas também operadores de plataforma de transmissão dos mesmos produtos informativos. Um exemplo destas sociedades é o grupo *Pacific Century CyberWorks* que fornece, após a concretização da integração vertical, uma série de produtos informativos através de quatro plataformas — rede fixa, *internet* de banda larga, televisão e telecomunicação móvel. A fusão de sociedades de média de maior interesse realizada nos recentes anos, caso da *America Online* e *Time Warner*, é fomentada pela convergência tecnológica de media.

Em suma, o mercado de media no contexto da convergência tecnológica tem duas características — a alta consolidação de propriedade da respectiva indústria e a alta fragmentação de audiência (*audience fragmentation*). O decisor político deve dominar estes dois aspectos para redimensionar as políticas de informação e média em face das modificações provocadas pela digitalização.

### **Impacto da convergência tecnológica para a regulação governamental**

Como a convergência tecnológica cria uma situação completamente nova para o mercado da indústria de media, os governos de todos os países tentam aliviar a regulação sobre a propriedade das indústrias

trans-mídia. É necessário que a Administração proceda a uma regulação adequada dos serviços de radiodifusão e telecomunicação com os meios de licenciamento. É de notar, ainda, que no mundo digital, os meios informativos gozam de um estatuto especial na comunidade: não se tratam de um mero negócio comercial, pois também exercem influência no domínio cultural e político, até que uns estudiosos os considerem veículos relevantes da liberdade de expressão numa sociedade democrática<sup>3</sup>. Assim, as informações transmitidas por meio de radiodifusão ou de “difusão limitada” (*narrowcasting*), bem como o ambiente do exercício no mercado trans-mídia, devem sujeitar-se à regulação. Nas novas situações do mercado, o decisor político deve atender aos objectivos das políticas informativas preexistentes, bem como equacionar soluções para os seguintes três problemas que surgem no mundo digital multimídia: a monopolização, a intercomunicabilidade e a acessibilidade de serviços.

## Monopolização

Embora a monopolização tenha surgido ocasionalmente no mercado dos média, a fusão vertical entre empresas no mundo digital torna este problema mais saliente, em virtude da alta consolidação da propriedade no sector. A posse simultânea de recursos para a produção de programas informativos e de plataformas tecnológicas para a transmissão destas informações por uma empresa, facilita a prática de actos que ponham em causa a concorrência no mercado, o que não faz bem quer para as empresas do mesmo sector, quer para o consumidor. A título exemplificativo, a *British Sky Broadcasting*, que é essencialmente um operador de televisão, paga e possui uma poderosa rede de transmissão digital por satélites e abundantes recursos para a produção de programas, cobra a outros operadores de televisão uma taxa de ligação extremamente alta de guia electrónica de programa (*Electronic Programme Guide*)<sup>4</sup>, acto que constitui um típico acto anti-concorrencial. Em face de problemas deste género, a Administração tem de tomar em conta que, na era digital, se bem que a integração vertical de empresas seja favorável à sinergia de negócios e à elevação de eficiência, bem como ao fomento de investimento e à comercialização de novos produtos, não é de desprezar a importância da concorrência leal.

<sup>3</sup> Street, John (1992) *Politics and Technology*, London: Macmillan Press, p. 3

<sup>4</sup> Brown, M. and Wells, M. (2002) ‘Rupert Bared’, in *The Guardian*, 13 May 2002, p. 2 of the média news section

## Intercomunicabilidade

A intercomunicabilidade tem sido uma exigência para os operadores de redes de telecomunicação, não tendo nada a ver com os operadores de radiodifusão. No entanto, quando as informações audiovisuais são transmissíveis através da plataforma de telecomunicação, é natural que os serviços de radiodifusão sejam comunicáveis com os de telecomunicação. Em concreto, a recepção de sinais de programas é feita através de uma *set-top box* ou de um guia electrónico de programa, enquanto estes aparelhos abastecidos por diversos operadores diferem nos aspectos técnicos e de *interface*. A falta de intercomunicabilidade entre estes aparelhos priva do exercício do direito de opção do consumidor. Além disso, a falta de intercomunicabilidade entre operadores contribui para a monopolização do mercado. Assim, no contexto da convergência tecnológica, o decisor político deve prestar atenção à intercomunicabilidade entre os serviços de radiodifusão, no sentido de garantir efectivamente os interesses do consumidor.

## Acessibilidade de serviços

Como foi mencionado atrás, nesta corrente de convergência tecnológica e digitalização, o número de canais colocados à disposição do consumidor tem vindo a ser aumentado significativamente, enquanto as informações disponíveis são diversificadas e avolumadas. Porém, é de notar que os canais analógicos de radiodifusão preexistentes são totalmente gratuitos e plenamente acessíveis. Pelo contrário, a maioria dos novos canais digitais são pagos e a sua acessibilidade não é plena em termos gerais. Com a substituição progressiva de canais analógicos de radiodifusão pelos canais digitais, originar-se-á o problema da divisão digital (*digital divide*), que expressa o fosso entre os indivíduos economicamente capazes que têm acesso a produtos informáticos diversificados e avolumados, enquanto os economicamente limitados têm acesso a pouca informação. O decisor político tem de conhecer a gravidade da divisão digital, uma vez que a recepção de informações através de meios de comunicação é um direito protegido pela sociedade moderna, como refere Nick Stevenson<sup>5</sup>. Neste sentido, a Administração tem de assegurar a plena acessibilidade a

---

<sup>5</sup> Stevenson, Nick. (1999) *The Transformation of the Média: globalization, morality and ethics*, London: Longman, p.59

serviços de radiodifusão digital e a manutenção de serviços informativos fundamentais num nível razoável, com o objectivo de garantir que os grupos mais vulneráveis possam continuar a gozar do direito de recepção de informações através de meios de comunicação.

### Solução de reforma viável em face da convergência tecnológica

É de admitir que a integração tecnológica torna desactualizado o quadro de supervisão dos meios de comunicação preexistentes. Havendo sobreposição entre os serviços de radiodifusão e os de telecomunicação, as competências de regulação de ambos jamais podem ser exercidas por dois órgãos como antigamente. A reforma é inevitável e uma solução de reforma mais directa é sem dúvida a convergência de regulação (*regulatory convergence*), ou seja, a fusão dos órgãos responsáveis pela regulação de radiodifusão e telecomunicação num só órgão a quem cabe a supervisão destes dois serviços, solução que o maior número de países ou territórios se inclinam a adoptar. Neste sentido, o Governo de Hong Kong apresentou, já no ano de 2006, uma proposta de fusão da Autoridade da Radiodifusão e da Autoridade da Telecomunicação, para consulta ao público. O respectivo documento de consulta explica o motivo da fusão destes dois órgãos com as seguintes afirmações: “A criação de um órgão regulador único é vantajosa, quer para a regulação, quer para o sector. Em primeiro lugar, o órgão regulador único pode resolver os assuntos sujeitos à regulação de um modo ‘one stop’ no contexto da convergência. Além disso, isto pode melhor assegurar a uniformidade e a harmonização do modo de regulação e das medidas no contexto da convergência. Este arranjo pode contribuir para reduzir os trabalhos administrativos e elevar a eficiência da operação, e é vantajoso também para o sector”<sup>6</sup>.

Podem dizer-se que a convergência de regulação é uma boa solução para fazer face à convergência tecnológica, mas a chave para o sucesso é a integração eficaz dos órgãos reguladores originalmente autónomos entre si. Além disso, o desenvolvimento saudável do sector e a defesa dos direitos e interesses do consumidor estão condicionados à lei comum da concorrência a executar pela Administração. É de referir que a conver-

<sup>6</sup> Direcção dos Serviços de Comércio, Indústria e Tecnologia de Hong Kong (2006), «Documento de Consulta sobre a Criação da Autoridade de Comunicação», pág. 9–10.

gência de regulação não é o único método para lidar com a convergência tecnológica. Neste sentido, há estudiosos que sugerem uma regulação segundo a natureza dos media, ou seja, segundo a plataforma de transmissão e conteúdo de informação. A supervisão da primeira é feita nos termos dos factores do mercado e economia, enquanto a supervisão do segundo baseia-se em elementos socioculturais. Esta última é a chamada regulação horizontal (*horizontal regulation*)<sup>7</sup>. Relativamente à convergência de regulação, as operações no âmbito da regulação horizontal são teoricamente mais flexíveis mas, na prática e no contexto da convergência da tecnologia e indústrias, é muito difícil distinguir rigidamente nos serviços de telecomunicação entre serviços de plataforma de transmissão e serviços de conteúdo de informação. Neste sentido, a convergência de regulação tem maior operacionalidade.

### Nota conclusiva

Fala-se com frequência de que o século XXI é a era da sociedade de informação. Na sociedade de hoje, as informações dominam a vida económica, cultural e política, podendo afirmar-se que a vida humana não pode afastar-se dos media. A convergência tecnológica e a integração horizontal na indústria dos media não só modificam o mercado de informação, mas também alteram o modo do consumo da população em geral na aquisição de informações. Trata-se de um facto inquestionável. Em face disso, o decisor político tem de ajustar atempadamente o quadro regulador da respectiva indústria, redimensionando as políticas de regulação, para que possa impulsionar eficazmente o desenvolvimento do sector e defender os direitos e interesses do consumidor. O fundamental é: independentemente das alterações na tecnologia e no mercado, a Administração não pode afastar os princípios das políticas de regulação dos media em vigor, ou seja, a defesa dos interesses públicos tais como a diversificação e a liberdade de expressão. A par disso, a Administração tem de tratar bem os três citados aspectos — a monopolização, a intercomunicabilidade e a acessibilidade de serviços —, sob pena de sofrer as más consequências socioeconómicas provocadas pela convergência tecnológica dos media.

---

<sup>7</sup> Levy, David. (2001) *Europe's Digital Revolution: Broadcasting Regulation, the EU and the Nation State*, London: Routledge, p. 152