



Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

Volumen II Numero 3, Septiembre a Diciembre de 2000

<http://www.eptic.he.com.br>

Sumario

--- AUTORES ---

Pablo Hernández

Glenn Postolski

Luis Albornoz

Guillermo Mastrini

Margarita Ledo Andión

Lavina Madeira Ribeiro

Liliana Llobet

Susana Molina

Sayonara de Amorim Gonçalves Leal

María de la Luz Casas Pérez

Othon Jambeiro

Suzy dos Santos

Andréa Ribeiro

Sandro Augusto Ferreira

Alain Herscovici

SUMARIO

2 Expediente

3 Presentación

4 Entrevista

4 Entrevista com Nicholas Garnham

Por Pablo Hernández, Glenn Postolski, Luis Albornoz y Guillermo Mastrini

11 Artículos

11 Diversificar la mundialización

Margarita Ledo Andión

25 Cultura, reflexividade e cidadania no Brasil

Lavina Madeira Ribeiro

42 Los medios vistos desde adentro: globalización, concentración e interés público

Liliana Llobet

Susana Molina

56 Relatos de investigación

57 Algumas considerações sobre o modelo de regulação do mercado brasileiro de telecomunicações: os mecanismos de controle público presentes na regulamentação do setor e o papel da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel

Sayonara de Amorim Gonçalves Leal

76 Desarrollo de las nuevas tecnologías de información en México

María de la Luz Casas Pérez

117 Regulação da Radiodifusão: a concessão de frequências no Governo Provisório de Vargas (1930-1934)

Othon Jambeiro

Suzy dos Santos

Andréa Ribeiro

Sandro Augusto Ferreira

134 Resenha

134 Economia Política da Comunicação e da Cultura: uma contribuição brasileira

Alain Herscovici

EXPEDIENTE

**Revista Electrónica Internacional de Economía de las
Tecnologías de la Información y de la Comunicación.**

Volumen I Numero 2, Julio a Diciembre de 1999

<http://www.eptic.he.com.br>

Editor

César Bolaño (UFS - Brasil)

Comité Editorial

Alain Herscovici (UFES - Brasil)

Pedro Jorge Braumann (UNL – Portugal)

Guillermo Mastrini (UBA – Argentina)

Enrique Sánchez Ruiz (UNAM – México)

Dominique Leroy (Un. Picardie – Francia)

Gaëtan Tremblay (Un. de Québec – Canada)

Equipo de Redacción

Valério Cruz Brittos (UNISINOS – Brasil)

Sayonara do Amorim Leal (UnB – Brasil)

Marcos Vinicius N. G. Castaneda (UFS - Brasil)

Elizabeth Azevêdo Souza (UFS – Brasil)

Pablo Sanchez Camacho (UIB – España)

Consejo Editorial

Ramón Zallo (Un. Pais Vasco – España)

Juan Carlos de Miguel (Un. Pais Vasco - España)

Delia Crovi (UNAM - México)

Marcio Wohlers de Almeida (UNICAMP - Brasil)

Enrique Sánchez Ruiz (UG – México)

Roque Faraone (Un. de la República - Uruguay)

Enrique Bustamante (UCM – España)

Isabel Urioste (Un. Compiègne – Francia)

Jean-Guy Lacroix (Un. de Québec – Canada)

Sergio Caparelli (UFRGS - Brasil)

Othon Jambeiro (UFBa - Brasil)

Anita Simis (UNESP - Brasil)

Jorge Rubem Bitton Tapia (UNICAMP - Brasil)

Murilo César Ramos (UnB – Brasil)

Manuel Jose Lopez da Silva (UNL – Portugal)

Francisco Rui Cádima (UNL – Portugal)

Pierre Fayard (Un. Poitiers – Francia)

Giovandro Marcus Ferreira (UFES – Brasil)

Juçara Brittes (UFES - Brasil)

Abraham Sicsu (Fund. Joaquim Nabuco – Brasil)

Reynaldo R. Ferreira Jr. (UFAL – Brasil)

Marcial Murciano Martinez (UAB – España)

Joseph Straubhaar (Univ. Texas – EUA)

Peter Golding (Loughborough Univ. - UK)

Nicholas Garham (Westminster Univ. - UK)

Philip R. Schlesinger (Stirling Univ. - UK)

Graham Murdock (Loughbrough Univ. - UK)

Hans - Jürgen Michalski (Univ. Bremen – Alemanha)

Cesare G. Galvan (UFPb - Brasil)

Alain Rallet (Univ. Paris - Daphine-Francia)

Diego Portales (Univ. del Chile)

ENTREVISTA Nicholas Garnham

Por Pablo Hernández, Glenn Postolski, Luis Albornoz y Guillermo Mastrini¹

La concentración económica y la convergencia tecnológica de las industrias culturales, las telecomunicaciones y la informática, son datos inseparables en la consideración de la coyuntura política mundial. También en la Argentina, donde las reglas de juego se han establecido a partir de las exigencias y los criterios adoptados por los operadores del mercado. Otros hablan de una economía virtual en Internet. Nicholas Garnham es uno de los principales investigadores de lo que, a nivel mundial, se llama la economía política de la comunicación, un aporte desde el marxismo a la constitución del campo comunicacional.

¿Es posible hablar de economía virtual en Internet?

Garnham - No, no es economía virtual. La mayor parte de las actividades económicas en Internet son simplemente formas normales de intercambio sólo que parte de la transacción se hace electrónicamente. No es diferente a ir a un negocio a usar el teléfono. Digamos que quiero vender 100 toneladas de porotos de soja. Yo puedo comprarlos por otros medios y eso no cambia las relaciones económicas de ninguna manera. La gente de las comunicaciones no parece entender esto. Es virtual en el sentido que algunas de las transacciones tienen lugar en el espacio electrónico, pero esto se ha venido haciendo durante años. Gran parte del comercio mundial se hace por medio del telex o del teléfono... Esto es un poco más rápido, un poco más barato, y, por lo tanto, un poco más eficiente.

Sin embargo, ¿Porqué las empresas están pagando solamente para estar en los portales? ¿es una nueva forma de merchandising o una nueva manera de transacción?

Garnham - Creo que hay dos tipos de avisos en la red. No soy un experto en esto, pero puedo entenderlo. Tenemos un modo de hacer publicidad típico: quieren su nombre asociado al sitio, que las personas vean su nombre, que reconozcan su slogan. Pero, hay muchos sitios en la web donde no se puede saber cuanta gente lo está viendo ni por cuanto tiempo lo verán.

¹ Reprodução autorizada. Entrevista publicada originalmente no Diário Página 12, de Buenos Aires, em 11 de dezembro de 2000.

Entonces no es un buen medio para publicitar. Por el momento todos lo hacen porque es muy barato. Para que esto alcance una escala mayor debería cambiar significativamente la naturaleza de Internet. Para que la web sea lo mismo que cualquier otro medio, necesita grandes audiencias. Necesita tener medios concentrados. Con medios fragmentados es una mala forma de publicitar porque es muy caro llegar a la gente. Dependerá de la forma de financiar la publicidad, si van a ser llevados a concentrarse en algunos pocos sitios de la web. La otra cosa claramente diferente y probablemente muy importante es la transacción publicitaria, lo que quiere decir que muchos de los que publicitan están interesados en Internet por los efectos que puede causar. Se puede hacer el equivalente en Internet, ir a un site en lugar de ver el aviso en algún otro lado. Si se quiere comprar un auto se puede ir al sitio de los vendedores de autos. Ellos saben que vas a contactarlos y pueden darte más información y pueden cerrar una venta. Eso sí es importante. Por eso pienso que hay dos formas muy diferentes de publicitar.

¿Cómo vincula Ud. estos fenómenos con el proceso más general de acumulación de capital?

Garnham - El problema ahora es que entramos en una clásica crisis distributiva keynesiana. No hay suficiente consumo: si se reducen demasiado los salarios nadie puede comprar las cosas que se producen. Entonces hay una crisis estructural permanente alrededor de la cual hay una balanza hacia atrás y hacia adelante entre la cuota del trabajo y la cuota del capital. Esta es la razón de por qué se espera que la productividad de la tecnología de la información, como argumenta (Manuel) Castells, levante de tal manera la productividad y la estructura del mercado laboral que puede resolver la crisis y, por tanto, generar una vida más rica y más variada. El problema es, precisamente, que la transformación de los salarios también va a incrementar las tareas en el mercado laboral. Hay algunas categorías que tienen saberes especiales, que son escasas, cuyos salarios están creciendo muy rápidamente. Sin embargo el salario real está cayendo. Sólo en las economías capitalistas avanzadas se ha producido un blanqueo de las diferencias en la escala salarial entre tope y mínimo. En la última década esto ha sido más dramático en algunos países que en otros.

Ud. mencionó a Manuel Castells, ¿no le parece que su postura aparece cada vez mas optimista en relacion a los desarrollos tecnológicos?

Garnham - Sí, pienso que así es. Me pregunto por qué parece haber adoptado un nuevo argumento que podríamos llamar posmoderno. Todo produciría culturas pluralistas, espacios

cada vez más democráticos ... y así sucesivamente. En el análisis que yo hago del pensamiento de Castells encuentro tres problemas fundamentales. El primero es el determinismo tecnológico. Básicamente su argumento es que la invención del microchip ha transformado de tal forma el nivel de productividad que esto repercute sobre el resto de la economía y luego la sociedad. Él no duda que el microchip ha transformado la productividad. Sin embargo, todas las mediciones de productividad no muestran este gran incremento. Yo sostengo que el crecimiento no es más rápido que el normal previo a la tecnología industrial. No obstante, esta es la primer parte del problema: ¿se incrementó o no la productividad? El segundo problema es cuando él afirma que esta tecnología particular ha transformado la estructura de la empresa, la estructura de los mercados, lo que parece disolver las relaciones de los agentes de propiedad. Ahora, el problema es que la empresa capitalista y los mercados capitalistas se basan en estas relaciones de propiedad. Tal vez esta sea una contradicción. No creo que él pueda discutir esto. Parece argumentar que la transformación de la empresa en una empresa de la red producirá el efecto de que ya no tendremos más compañías porque estas estarán siempre envueltas en una suerte de negociación entre proveedores y productores, y que, al mismo tiempo, se mantendrían relaciones de propiedad estándar. Pienso que este es el segundo problema. El tercero es que él no distingue entre el impacto que la tecnología de la comunicación-información produce sobre el capital financiero por un lado, y sobre el capital productivo por el otro.

¿Cuáles son los objetos que la economía política de las comunicaciones tiene que analizar hoy tomando en consideración las industrias culturales y las comunicaciones?.

Garnham - El tema principal hoy es el estudio de lo que ha sido llamado la sociedad de la información. En primer lugar, la economía global capitalista ha puesto en juego un conjunto de transformaciones fundamentales basadas ampliamente en el desarrollo de las tecnologías de la comunicación-información. La segunda cuestión es ver cuál es el rol que juegan las industrias culturales en este proceso. Están aquellos que argumentan que los cambios son conducidos por los desarrollos producidos en telecomunicaciones, que es la tecnología de la comunicación lo que está cambiando la estructura de la empresa y la estructura del mercado. Debemos volver a la teoría laboral del valor. Yo coincidiría ampliamente con alguna parte de este análisis, pero muchas veces se tiende hacia un determinismo tecnológico peligroso. Creo que Manuel Castells es, finalmente, un determinista tecnológico. Optimista, pero un

determinista al fin. Otros analistas cometen el error de no diferenciar el papel que la tecnología de la comunicación está jugando dentro del sistema productivo como fuerza de producción, por un lado, y su rol dentro de las industrias culturales como bien de consumo o servicio de consumo, por el otro. Y estas son relaciones muy diferentes para el desarrollo de la economía. Pienso que este es el nudo de la cuestión.

¿Qué pasa con la convergencia? ¿Piensa que es una categoría importante para analizar lo que está sucediendo hoy?

Garnham - Sí, pero depende de lo que usted entienda por convergencia. Si por convergencia entendemos la generación de la fuerza digital para la producción y distribución de servicios de información, entonces sí es importante. Ahora bien, ¿aplicamos las regulaciones tradicionales de la telefonía, aplicamos las regulaciones tradicionales de la radiodifusión a Internet? Quiero decir, ¿qué es Internet? ¿es telecomunicaciones, es radiodifusión? Esta es una pregunta difícil. Yo pienso que la convergencia en este sentido es importante, pero también creo que es importante ser claro acerca de qué proceso es en realidad. También es cierto que va a tener diferentes efectos en la distribución. Si estamos hablando de la convergencia en las redes de transmisión tenemos que hacer un análisis económico y pensar en la gente que, dentro de las empresas, compite para controlar la red de distribución de la convergencia. Las compañías de radiodifusión y las de telecomunicaciones están compitiendo. Inclusive los gobiernos están interviniendo con sistemas regulatorios. Esta es una cuestión totalmente diferente de cual es el efecto en la producción de contenidos. No hay ninguna convergencia en la producción del material audiovisual; hay diferentes procesos de producción para las llamadas telefónicas o para el mercado interactivo de Internet.

¿De qué manera estas regulaciones pueden ser hechas por el Estado, teniendo en cuenta la separación entre distribución y contenido?

Garnham - Usted puede elegir regular las redes porque tienden a tener mercados particularmente convergentes, monopolios naturales. Los monopolios naturales son característicos, por lo tanto las redes que compiten son económicamente muy ineficientes. Y uno de los problemas con Internet es que hay una gran sobre inversión en la capacidad de la red, lo que no puede ser sostenido. Es decir: mucha gente no puede estar perdiendo mucho dinero. No se puede decidir no regular el contenido, y simplemente regular la red, el acceso a la red, los precios de la red, como solíamos regular el teléfono. Una posición es: no regularemos el contenido porque hay mucho contenido que no necesita ser regulado. O

podemos decir que también queremos regular el contenido porque existe también una concentración en la producción de contenido, o por que queremos hacer algo con respecto a la ley de propiedad intelectual. Hay una gran cantidad de maneras a través de las cuales podemos regular los contenidos aunque no es fácil. En Europa hay un debate acerca de la manera en que los organismos regulatorios cubrirán la reglamentación de todas las comunicaciones tanto en el caso de la red como de los contenidos.

¿La presente concentración de la economía más la digitalización de la radiodifusión y las telecomunicaciones afecta las posibilidades de participación de los productores y de la gente en general?

Garnham - Bueno, depende. Pueden hacerse dos análisis. Uno es que la tendencia a la concentración en redes significará levantar la cuestión acerca de las condiciones de trabajo de la gente que tiene acceso a la red, que es un punto clave para la regulación. Esto se inició en los Estados Unidos con las vías férreas. El argumento original sobre regulación era un argumento político en Norteamérica, entre los granjeros y las compañías ferroviarias, y esta referido al acceso al sistema de trenes para la circulación de los productos. De manera que, el acceso dependerá de cuán concentradas estén estas redes y cómo estén reguladas. La cuestión del acceso a la producción de contenidos es mucho más difícil porque, básicamente, si se mira el desarrollo de las culturas industrializadas, desde la invención de la imprenta, el curso de la comunicación de masas se dirige a las economías de escala y siempre han sido concentradas. Entonces la próxima pregunta es ¿importa esta concentración? Esto es, ciertamente, un tema de competencia. En este momento, este sería el caso de la radiodifusión, porque hay una sobre capacidad en la red y, sin embargo, no hay realmente acceso para todos los productores. Esto siempre va a ser así. Se puede decir que se necesitan subsidios públicos para algunos tipos de producciones pero la concentración puede afectar el acceso de diferentes maneras, en diferentes partes, en diferentes niveles del sistema. Pero pienso que es ilusorio pensar que alguna vez tendremos un sistema para hacer el equivalente a las películas tipo Hollywood con un amplio acceso. Siempre serán caras, siempre van a ser hechas por gente con acceso a amplios recursos.

¿No constituye un problema que producción y distribución estén en las mismas manos?

Garnham - En Europa se piensa cada vez más que esto debería estar separado. No debería permitirse que los productores de contenido controlen la distribución. La cuestión es si

hacemos esto por medio de una regulación específica o si lo hacemos por medio de una ley de competencia “antitrust”. En Inglaterra tuvimos hace unos años un caso importante antitrust que le impidió a Rupert Murdoch (uno de nuestros más grandes dueños de medios) hacerse cargo del Manchester United. Es necesario prestarle una atención muy cuidadosa a la posesión conjunta de la producción y la distribución de contenidos. Pero el problema es cómo se negocia la relación entre las dos. Esto es muy difícil, pero debe haber una relación entre la producción de contenidos y la distribución. Ciertamente es antieconómico pensar que vaya a haber una reducción de contenidos. Pero si los productores tuvieran que competir para acceder a la red, el riesgo de la inversión sería demasiado alto, si no se está seguro de que el producto será luego distribuido.

Finalmente, una pregunta política ¿ qué piensa del desempeño de Tony Blair en el gobierno?

Garnham - Siento un profundo desagrado por Tony Blair. Creo que tenía un proyecto que está empezando a descubrirse. La luna de miel terminó. Algunos piensan que las políticas pueden organizarse a través de las relaciones públicas. Durante corto tiempo puede organizarse todo a través de las relaciones públicas, pero al final tienen que tomarse decisiones reales, entonces tenés que decidir la forma en donde verdaderamente vas a pararte y algunas personas se ponen nerviosas con eso. A Tony Blair no le gusta eso. Y ciertamente no tiene ninguna respuesta para los problemas sociales y económicos que están acosando a Inglaterra. El problema es que no hay ninguna alternativa. Esto es común en muchos países de Europa occidental. Básicamente el problema es que los políticos se han rendido por el momento. Quiero decir que, por razones que podemos entender históricamente, está aconteciendo una transformación bastante difícil de la sociedad y la economía y sería acertado decir que nadie comprende ni tiene confianza en lo que está pasando. Entonces sólo tratan de mantener el circo con relaciones públicas.

¿Por qué Nicholas Garnham?

Nicholas Garnham es británico, profesor en la Universidad de Stirling (Escocia) y uno de los más destacados analistas a nivel mundial de lo que se llama la economía política de las comunicaciones, una forma de analizar el fenómeno de la comunicación-cultura contemporánea desde la perspectiva que ofrecen la economía y la política combinadas. En la Argentina sigue sin aprobarse todavía una ley que regule la radiodifusión y se ha implementado la desregulación telefónica sin que se discutan a fondo los grandes temas, también económicos y políticos, que están detrás de esta problemática. Garnham fue director del Centro de Estudios de Comunicación e Información del Polytechnic of Central London. Además de sus aportes para la construcción de una teoría comunicacional, se destacan sus investigaciones en relación a las políticas de comunicación, el desarrollo de los servicios públicos de radiodifusión y los "mercados" de la cultura. En este sentido debe considerarse especialmente su análisis de las formas de producción cultural.

Diversificar la mundialización

Margarita Ledo Andión¹

“Would all countries have the opportunity in the long run to participate in the production, packaging and distribution of expression on the global broadband network?”

Shalini Venturelli

(Cultural Rights and World Trade Agreements in the Information Society, Gazette, Vol 60 (1), Sage Pub., London.

Tendemos a pensar que producir contenidos puede llegar a darse con el soporte de políticas públicas, pero no parece tan fácil asegurar que del mismo modo se construye un público. Pero es que además, el hecho de producir contenidos sin construir un público convierte en inútil el primero de los cometidos en cuanto lo extraña de las relaciones sociales de comunicación. Construir un público articulando, por ejemplo, mecanismos de distribución y de exhibición, construirlo desde el interés público –acceso a lo que podríamos resumir como representaciones de la realidad desde orígenes y actores diversos- significa entender “La culture au pluriel”, dando el giro lingüístico con el que nos mimó Michel de Certeau. Significa observar los procesos ligados a su tiempo, aunque ese tiempo sea el del neo-liberalismo, el de sus medidas legales transnacionales y el del interés privado como valor supremo de lo que se nos presentó primero como “Autopista”, ahora como Sociedad de la Información.

Tendemos a recomendar, cuando nos planteamos estrategias alrededor del papel que debiera desenvolver el audiovisual como economía, como política y, en corto, como parte más detectable de la extinción de la sociedad en honor de la competitividad, que se ponga el acento en la formación crítica, que se definan programas de inversión, que se discutan modos de cooperación entre productoras independientes y televisión, que se establezca un espacio de complementariedad entre emisores público y privados, *and so on*.

¹ Universidade de Santiago de Compostela, Galiza, Espanha.

Pero cuando nos vamos aproximando a la realidad sus paradojas hacen que repensemos, desde otras variantes, o desde otro modo de introducirnos en esas variantes, lo audiovisual.

La identidad como diversidad

Cuando les anuncié que nuestro objetivo inexcusable es “Diversificar la mundialización” estaba diciéndoles que si bien ya no es posible evitar los grandes escenarios, en estos grandes escenarios que unas veces tratamos como Integración o en ocasiones como Redes y casi nunca como retorno al contrato con el señor feudal –por eso les recomiendo entrar en la lectura sosegada del trabajo de Venturelli que tomé como referencia-, se hizo dominante, a nivel de opinión, cierto determinismo tecnológico con el que se suelen ocultar órdenes de silencio sobre lo democrático, sobre la transnacionalización de una única fábrica de contenidos con lo que se anula, de manera lisa, lo local, lo local que no se inscriba en ese sabor tan americano como los “multiplex” que hacen crecer de día en día el número de pantallas en Europa y la cifra de beneficios para la UPI (United International Picture), la conjunción de Paramount, Universal y MGM. A poco que nos esforcemos, vamos a ver que, efectivamente, solamente existe lo local. Pero vamos a hacerlo desde un tipo de abordaje poco convencional.

Entendemos, en primer lugar, que no conviene secundarizar aquellas categorías que como Identidad o como Diversidad, si que nos resitúan en la capacidad de expresión real, categorías que nos permiten entrar por otro camino en el modo de pensar lo más aparentemente contrario a la libertad, por ejemplo el sistema de cuotas, ese par de películas de *label* europeo que el alcalde de Estrasburgo le exige a la UGC al concederle autorización para una superficie de pantallas en la que la relación es 10 a 1 a favor de las películas USA, como garantía, o mejor, como participación del cinema francés, sueco, griego o portugués en la libertad.

Tal vez sea conveniente aclarar que en nuestro planteamiento ni Identidad ni Diversidad son algo prefijado o heredado. Identidad y Diversidad ni siquiera lo utilizamos como ese algo más o menos estable que acostumbra a presentarse bajo el aura de Patrimonial. Lo trabajamos como un *Konstruktor* que organiza la Cultura en tanto memoria colectiva que hace posible la comunicación entre los miembros de una colectividad históricamente ubicada –o desubicada, no olviden que vengo de un país de emigración- haciendo posible la creación

de sentido –función expresiva-, permitiéndole la relación con su entorno –función económica- y otorgándole capacidad argumentativa para fijar las convenciones que permiten las relaciones sociales –función legitimadora- tal y como la define Armand Mattelart en La Comunicación-Mundo y a quien le debemos, y creo que es de ley recordarlo hoy aquí, el primer libro sobre Medios que leí en su traducción al portugués, justo después de la revolución de abril: Meios de Comunicação de Massa, Ideologias, e movimento revolucionario.

Espacios culturales y geo-lingüísticos

Un *Konstruktor*, es decir un concepto que admite categorías de tipo político y que tendrán que ver con la democracia como principio para la relación entre Culturas, con el reconocimiento del otro; que admite categorías económicas, en el caso que tratamos situadas en torno a las industrias culturales, a la circulación de productos y al uso del dispositivo tecnológico como satisfacción de necesidades y como signo de un cierto capital en conocimiento; que requiere categorías ideológicas para configurar esa arena solidaria y controvertida que denominamos, de nuevo, relaciones sociales de comunicación en lugar de Tratado de Libre Comercio, bi o multilateral.

Relaciones Sociales de Comunicación que se dotan de cuerpo, de experiencia, y de deseo, de consciencia, en áreas geo-lingüísticas, con o sin contornos físicos definidos, y en un espacio cultural, por lo tanto económico y político, bi-regional si nos refiriéramos a la Unión Europea/Latinoamérica y Caribe, que nos conduce por los mismos dilemas: ¿Mantenemos o no la Diversidad Cultural –recuerden que para nosotros se manifiesta en el intercambio de contenidos por los soportes habituales del sistema mediático- la mantenemos como un activo y como una posibilidad para un nuevo Modelo de desenvolvimiento, un Modelo que transversalice, que armonice la integración con el bienestar y con la calidad?

Un dilema que como todos los que tienen que ver con alternativas a la liberalización, nos sitúa en la misma sospecha de plazo temporal, de una cuenta atrás para objetivos concretos y para un Programa de acción, legible y reconocible, en el que se demuestre que la UE es un actor con una escuela diferente a la Usamericana y de que Latinoamérica o el Caribe son nuestros aliados y no un campo de prácticas de tiro o un escenario para el ensayo general de la globalización, con el traje de tres piezas del Fondo Monetario Internacional, y que empezó cuando Al Gore anuncia en Buenos Aires que el futuro se llama “Autopista de la

Información”. En el número 3 de *el Dipló*, la reciente edición de *Le Monde Diplomatique* para el Cono Sur, el profesor Jorge Beinstein, bajo el epígrafe de “impagable, incobrable, injusta” –se refiere a la deuda- plantea la construcción de estrategias en torno a la recomposición del mercado interno y de la sociedad civil y el Estado, “en tanto dinamizador y protector de la producción local”.

La idea que acabo de transmitirles forma parte de las posiciones que mantuve durante el encuentro de expertos que bajo la denominación “Cultural Integration? Cultural Heritage and EU/Latin American and Caribbean Cooperation” nos convocó en Tuusula, Finlandia, del 2 al 4 de noviembre de 1999, para debatir algunos aspectos del protocolo final de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno que se conoce como Declaración de Rio de Janeiro. Entre los acuerdos de la Declaración de Rio –punto 62, ámbito cultural, educativo, etc.- se menciona el intercambio de la producción cultural audiovisual como uno de los pilares de la cooperación y, más adelante, se recuerda el derecho de los pueblos a mantener su identidad cultural y lingüística.

También, y si nos fijamos en las “Prioridades para la acción” vemos que en su punto 15 se le otorga especial atención “a los sectores susceptibles de generar empleo productivo” y, obviamente, uno de estos sectores es el audiovisual allí donde se unen la industria de programas, de contenidos, las telecomunicaciones y la digitalización, para redefinir el espacio en términos de flujos “although with key economic and cultural ‘nerve centres’ in the network of flows” acierta Harold Innis para que uno de los estudiosos de Latinoamérica, el profesor Sinclair, pueda asegurar que son las áreas geolingüísticas el primer ejemplo de este espacio virtual en el que emergen nuevos centros. La trama Medios/Diversidad, cuando la analizamos desde la Identidad, pasa a ser el núcleo organizador de la industria cultural y el activo principal en la definición de áreas geolingüísticas como constitutivas de la mundialización más allá del mercado global.

Ustedes saben que la cultura europea señala la Televisión pública como un signo identitario y como un factor necesario para la democracia, el pluralismo, y la vocación de igualdad sobremana en pequeños países, en situaciones periféricas o en las sociedades en proceso de normalización. Saben, asimismo, que no es casual que desde la filosofía que influye la política para el audiovisual se declare el compromiso de proteger la producción europea y la consideración de la lengua y de la cultura como constitutivas de lo público y como obligaciones de servicio público. La afirmación, en el Protocolo final al Tratado de

Amsterdam –junio de 1997- de que el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo en los Medios de Comunicación, coincide con las recomendaciones del Informe final del grupo de expertos de la GD X , para el empleo, relaciones industriales y asuntos sociales –abril de 1997- que con el título “Alimentar una Europa multicultural” concluye que la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación podrán mantener una visión multicultural de Europa en el seno de la sociedad de la información, considerada como un polo de desarrollo cultural, de transmisión de ideas y de hechos de civilización, de promoción de contactos directos entre grupos diversos, en general en dispersión, y de apoyo al multilingüismo de la sociedad europea, y llama la atención para la cooperación con programas extra-europeos que justifican, también para la Universidad Pública, que hoy nos reunamos aquí.

De lo “local” en la Era Digital

Recalcamos de nuevo que desde la cultura europea la televisión pública la entendemos como un operador identitario, sobremanera en pequeños países, de Finlandia a Fistera, y en las sociedades que están inmersas en proceso de recuperación de la soberanía, de acceso al derecho de expresión, o de desarrollo que es el caso de mi nación, con unos 3 millones de habitantes en el interior y aproximadamente los mismos en el exterior.

Como parte de la historia material de la cultura, desde el binomio que definen entre sí Diversidad Cultural y Era Digital, Galicia estaría a punto de extinguirse si desde 1985, por decisión del Parlamento autónomo, no contase con una televisión pública, TVG, que es, además, el elemento nuclear del sector audiovisual.

Aproximándonos a su significación desde parámetros económicos, en el informe de la Compañía de Radiotelevisión de Galicia (CRTVG) para 1999 se señala que el 80 por ciento de su presupuesto, unos 12 mil millones de pesetas, revierten sobre la economía productiva de Galicia y 4 mil millones directamente sobre la iniciativa privada del audiovisual. Como vector que arrastra nuestra incorporación al espacio-mundo bajo coordenadas que pasan por la construcción efectiva de un área geo-lingüística para la lusofonía, el área del gallego-portugués, o por la creación de una comunidad virtual de galleguidad a lo largo de Latinoamérica, desde el 1 de abril de 1997 la Televisión de Galicia, TVG, inicia para América las emisiones “Galicia TV” con su audiencia-modelo en aquellos países con colectivos

importantes (Argentina, Venezuela, México), para gallegos de segunda y tercera generación que no conocen su país de referencia pero que mantienen el idioma, y con conexión en los Centros gallegos desde septiembre de 1998. A lo largo de ese año “Galicia TV” emitió por Hispasat 8.760 horas de televisión, resultado de una línea de acción que conjuga la política y la tecnología bajo el signo de la identidad cultural en su doble vertiente: como reclamo, hacernos visibles, y como mercado, singularizarnos como oferta para un universo, una “imagined community”, que es también el mayor área potencial de distribución cinematográfica y de proyectos de co-producción.

Porque si bien el número de producciones audiovisuales comienza a ser relevante, su circulación es prácticamente inexistente fuera del propio circuito de la TVG. Como dato, y según el catálogo elaborado por el “Observatorio do Audiovisual Galego” que dirijo en el Departamento de Ciencias de la Comunicación de la USC, para el bienio 1997-1998 las obras realizadas ascienden a 62, con predominio del documental para televisión –un total de 27 títulos- y con 9 largometrajes, una cifra emblemática que nos hace pensar en la posibilidad de una industria del cine desde nuestra cultura nacional. Los dos tercios de las producciones tienen como lengua original el gallego aunque es muy escaso el número de obras dobladas o subtituladas.

Antes de describir los actores, las piezas imprescindibles para abrir juego en el audiovisual, volvemos a recordar que los contemplamos en el seno de un proceso identitario, un proceso que está en el origen y sin el que no existiría la diversidad cultural y que es condición sustancial de la comunicación; un proceso mediado por la producción de contenidos a través de los que configuramos nuestra capacidad de intervención en la construcción de la pluralidad. Volvemos a recordar que, desde nuestro planteamiento, la pluralidad consiste en el establecimiento efectivo de espacios lingüísticos de comunicación, con las televisiones y con la tecnología, por ejemplo para la multiversión, a favor, y que perderemos nuestra capacidad de expresión si no conseguimos circular con productos del imaginario en el mundo real. Vamos a recordar a Marjorie Ferguson cuando piensa en el Mundo como mosaico, un mosaico del que deriva un Orden con re-alineamientos regionales, con fracturas étnicas y nacionales, con vectores mediáticos que se entrecruzan para ponerle fin al concepto unificado de lo Global. Porque es precisamente en este concepto de quiebra del modo uniforme de pensar lo global donde podemos hacernos visibles. Donde tenemos que hacernos entendibles. Donde la producción audiovisual tiene que sobrepasar filtros con un

peso excesivo para la política de representación -quien lo produce, quien lo difunde, quien lo distribuye- tal y como señala Sinclair al poner el acento en que “many nations, core and peripheral, place a special importance on the international profile they can establish with their audiovisual exports”.

La CRTVG, por un lado, los programas institucionales –europeos o gallegos- que se enmarcan en una política estructuradora de la producción, de la difusión y de la formación, por el otro, además de las empresas, son los vértices del sector audiovisual en Galicia. Excepto Televisión de Galicia, con cerca de seiscientas personas, a nivel nominal el sector se componía a finales del año pasado (1998) de 91 pequeñas empresas, aunque una primera corrección, después de localizar a aquellas que se desdoblaban en diferentes sociedades, reduciría su número a 74, de entre las que 48 mantuvieron actividad estable en los últimos años y 39 están reunidas en AGAPI, Asociación Galega de Productores Independientes.

La principal actividad de las compañías productoras se orienta hacia TV y cine, por este orden, hacia video institucional y publicitario y hacia el alquiler de servicios, con tendencia al alza para proyectos multimedia desde 1997. A modo de ejemplo, la animación “Bicho”, realizada íntegramente en Galicia, desde el guión a la postproducción, configurada como juego de ordenador fue premio “Laus” al mejor multimedia en 1998. Como síntoma de cambios en la cultura del sector remarcamos la revalorización de las funciones de “Ideación” y del papel que se le asigna a la formación sobre todo en el ámbito de las tecnologías digitales. El 70 por ciento de los productos usan el idioma gallego y el volumen de negocio del audiovisual, ejercicio del 98, igualó al del libro, con 5 mil millones de pesetas, en el conjunto de un hipersector, el de la comunicación, que contabiliza 150 mil millones.

A nivel de productoras, y a pesar de la aparición y desaparición de numerosas sociedades, desde 1995 venimos observando un proceso creciente de estructuración además de la concentración de actividades en aproximadamente el 10 por ciento de empresas que establecen acuerdos entre ellas, diversifican la producción, se apoyan en el marketing, hacen contratos de pre-adquisición, elaboran proyectos de co-producción y están interesadas en cortar el paso a una de nuestras deficiencias crónicas: la falta de circuitos de distribución y de comercialización. Son, asimismo, los principales *partenaires* para programas de tipo institucional, como el “Plan de Fomento do Cinema”, de 1998, en el que TVG asume una inversión directa de mil millones de pesetas en películas, por un período de 3 años, y prevé un efecto multiplicador de índice 5. El Plan de la CRTVG incorpora a productoras, entidades

financieras y a la administración autonómica en una estrategia de apoyo a la cinematografía que la empresa pública compensa con el derecho de emisión de las obras que resulten de esta iniciativa y como parte de la campaña de imagen de la propia TVG. Este programa se suma al “Plan de Ficción Feita en Galicia”, de 1997, y nada hace pensar que pueda mantenerse por mucho tiempo la antigua fórmula “una empresa/un proyecto subvencionado”, fórmula que mantuvo la producción en un estado de rutinaria semi-consciencia, entre el voluntarismo, la aventura y las perspectivas de aniquilación.

En un visionado panorámico 2 sobre 3 empresas gallegas del audiovisual, formalizadas en su mayor parte como Sociedades Limitadas, son de menos de 5 empleados, con picos como *CTV*, con 50 personas, o *Continental*, con 15. De creación reciente, a partir de un acuerdo de las productoras *Faro* y *Continental*, *Costa Oeste* sale a escena con obras en co-producción con Latinoamérica, como el documental “Carlos Velo” o innovando formatos a través de la adaptación de las características del *docu-soap* a una serie sobre orquestas de romería, rodada el pasado verano con la “París de Noia” e “Novas Ideas”. Entre los objetivos de *Costa Oeste* se le da prioridad a la creación de una distribuidora, *Imaxe Galega*, en el seno de un posible acuerdo con la Administración, y en la que se conjugarían intereses económicos y políticos para hacer visible la producción en lengua gallega en la arena internacional y en las citas regladas que mantienen los mercados a través de ferias y de festivales.

Por su parte TVG, con derecho de explotación exclusiva sobre gran número de obras – como novedad apuntamos que acaba de negociar a favor de *VideoVoz* los derechos en otras lenguas y para fuera de Galicia de la serie “Mareas Vivas”- no acaba de desarrollar dentro de su organigrama el apartado de ventas y aunque el 60 por ciento de las empresas hacen distribución propia, aparece como tendencia el contrato de servicios de firmas especializadas y emerge, como una variante real, la cuestión de las áreas geo-lingüísticas, con la orientación de productos hacia el espacio del gallego-portugués (29 por ciento); del castellano, incluida Latinoamérica (18 por ciento) y del inglés (12 por ciento). La consideración de la lengua gallega como un valor de cambio, como un plus de mercado, está en un nivel alto para el 37 por ciento y para el 13 por ciento su significación es menor. Un 10 por ciento de las productoras opinan que una producción gallega es aquella realizada en lengua gallega. Son índices extraídos de una encuesta representativa que realizó el antes mencionado “Observatorio do Audiovisual Galego”.

The Northvision

Con cierta frecuencia desde Galicia hacemos análisis comparativos con un área cultural intraeuropea, en el llamado Arco Atlántico, y que conforman Irlanda, Gales, Escocia, y Bretaña, un área reflejo de la complejidad histórica y de la multiplicidad de factores que nos unen a través de lazos culturales tradicionales de fácil localización en la música de raíz o en la literatura oral, además de en la mitología y en las construcciones rituales o en el nomadismo, y lo hacemos porque existe un ejemplo visible, S4C, que consiguió el milagro de ser una televisión política nacional, competitiva y de calidad además de poner en marcha un ambicioso proyecto digital que no sólo abarca la emisión sino el aprendizaje y las aplicaciones en el ámbito de las relaciones de intercambio. En nuestro caso son fruto de un par de programas de investigación cuyos resultados están publicados.

Pero ahora nos interesa como experiencia previa y para enmarcar el tipo de posibilidad que estamos diseñando, irnos más arriba, hacia un área de ligámenes lingüísticos y culturales, en la que desde 1959 las televisiones públicas establecieron un servicio de intercambio de programas y de equipos, que se metieron en co-producciones y que en 1998 cerca de dos mil horas de programación, 606 libras de cargas, además del flujo diario de noticias y teletexto, según el informe presentado por su Coordinador, Steffen Johansen, en el Forum Europeo de Cinema y Televisión que tuvo lugar el pasado diciembre en la ciudad de Praga, y tampoco el lugar es casual si pensamos en la importancia que para la integración europea representan los países del Este. Estabamos hablando de Northvision, con cobertura para seis países - Dinamarca, Finlandia Noruega, Suecia e Islandia-, con 23 millones de personas habituadas al subtítulo, con una estructura de funcionamiento muy, muy simple, sin ninguna clase de estatus legal, y con capacidad para tener circulando 300 co-producciones en Documental, Infantiles, Drama, Entretenimiento y Educación.

NV opera a tres niveles de co-producción: en creación, en intercambio y a nivel de financiación y se considera a si propia la alianza de mayor éxito en el área nórdica, por supuesto, y esto lo añadimos nosotros, de talante bien diferente a la Unión Europea de Radiodifusión o a lo que en su día se nos presentó como la primera tele pan-europea, Euronews. Justo lo que falta en el resto de Europa, la co-producción, es el punto que

tendencialmente se refuerza en NV, singularmente en el campo del cine de la realidad, en la ficción y en los espacios para niñas y niños.

A día de hoy, y porque en los últimos cinco años fue estabilizándose el consumo de cinema y de tv-series de carácter nacional, retrotrayendo el audiovisual al mercado interior, Europa pone el acento, quiere poner el acento, en la distribución cinematográfica como punta de lanza para la integración del mercado del audiovisual. Ni que decir tiene que en este caso la creación de un público es el nudo gordiano en el que varios problemas se entrecruzan a la hora de enfrentar una solución. El más conocido es el número de casas distribuidoras que operan en Europa, -alrededor de 500, datos de 1998- y que van desde 45 en España a 161 en Francia, la mayoría con un único film, si bien es cierto que se observa un rápido proceso de concentración. Otro dato menos conocido es que en Europa se produce más, en número, que en Estados Unidos -cifras de 1997- y que van en aumento los dividendos por entradas en sala, con un incremento del 7 por ciento a nivel nacional entre 1993 y 1997 (del 15 al 22). Pero esta línea ascendente se quiebra en el 98 por el efecto *Titanic* y los índices regresan al comienzo de la década. Y, por fin, el *items* más discutido: ¿qué quiere decir ser un film europeo cuando pensamos en el contenido? Quiere decir que podamos identificarlo con una de sus cinematografías nacionales. Y aquí radica, después de la experiencia fallida de lo que se llamó “europudding”, el punto de inflexión. Los expertos reconocieron en el antes mencionado Forum del Cine y de la TV que el contenido nacional no es el problema, que el problema está en el diseño de estrategias de distribución como parte de las políticas públicas de construir la diversidad, de incorporar la cultura al modelo de desarrollo, de considerar la multiplicidad de mercados dentro del mercado (especializado/general, Europa/un país, de autor/comercial) y poniendo los ojos en la formación, en la cooperación entre directores y televisión, y en la defensa de medidas de protección.

Mundializar la Diversidad

Si pensamos la Universidad a través de su función de aconsejar a la sociedad, si la vemos como parte del campo de relaciones que genera la industria cultural y con la necesidad de medidas normativas que garanticen su existencia, el panorama que se dibuja tiene por fuerza que enmarcarse entre la presión de la desregulación y de las tesis neoliberales, de la convergencia y de la competencia entre las *major*, y la sociedad de la información como sociedad del conocimiento, es decir la mundialización como resultado de espacios geo-

lingüísticos y culturales de comunicación. Si, además, coincidimos en que van a la par producción identitaria y políticas públicas, y que la industria de contenidos se organiza desde la televisión, su rol –el de la televisión- se aproxima más y más a la esfera ciudadana con responsabilidades en la programación, en la financiación de productos y en la circulación .

Hace 25 años, en 1974, el Centro Territorial de TVE en Galicia comenzó a emitir un informativo diario en lengua gallega y en 1985 se crea la CRTVG, con dos sociedades, Televisión de Galicia, TVG, y la Radio Galega. Ambas emitirán su programación en gallego, incluyendo los espacios publicitarios en el caso de la radio y realizando campañas de promoción del uso del gallego en los comerciales de televisión. En todo caso, la creación de la Tv pública de Galicia, que realiza su primer programa el 25 de julio de 1985 y que declara en su texto fundacional, como puntos de interés, romper el monopolio estatal y recuperar la identidad a través, por ejemplo, de temas y autores gallegos –nuestra primigenia versión del sistema de cuotas-, es todo un síntoma de la entronización de la tele como organizadora de la producción cultural y del futuro entramado del sector audiovisual.

Como saben, a partir de la Ley de Televisión Privada de 1988 hacen su aparición tres canales comerciales, dos en abierto y uno en codificado. Tanto Antena 3 como Tele 5, en 1994 y 1998 respectivamente, realizan desconexiones territoriales para Galicia pero ninguna de ellas utiliza el gallego, excepto el rótulo “O tempo” en Tele 5, manteniéndose el idioma como diferenciando y como patrimonio de TVG que, además de ser oficialmente monolingüe, desde abril del 97, tal y como avanzamos, da comienzo a las emisiones “Galicia TV” vía satélite, con un porcentaje de programación en castellano y el resto de contenidos -excepto aquellos espacios que responden a la modalidad “producción ajena”- repitiendo la parrilla de TVG. Asimismo, la TVG emite por Vía Digital el espacio “Telenoticias” y desde 1995 dio comienzo a la emisión regular del primer teletexto en gallego. En el “Plan de actuación e liñas xerais de programación da CRTVG e Sociedades para o ano 1998” se señalaba como uno de los objetivos alcanzar un volumen de publicidad en gallego del 50 por ciento, indicando que si bien en 1996 la proporción había sido de 64 horas para el gallego frente a 221 horas para el castellano, en 1997 el gallego se sitúa en 104, a las que hay que añadir 90 horas de autopromoción de la cadena, frente a 258 de la publicidad en castellano. Respecto a la programación general, VG emitió en 1998 unas setecientos mil quinientas horas para Galicia y nueve mil para Latinoamérica vía Panamsat además de la oferta en Vía Digital.

En 1998 comienza a desarrollarse el antes mencionado “Plan de Acción para o Cinema”, completando el establecido un año antes para ficción (series, *sit-com*, telefilms, documentales, etc.) con inversiones directas, garantías financieras y ayudas a la promoción y a la distribución. En dicho programa, que contempla la producción de 6 largometrajes, 8 cortos, 12 documentales y 5 comedias de situación, tuvo especial relevancia el acuerdo establecido entre TVG y la distribuidora catalana Filmax para el doblaje a gallego de 8 películas, la edición en gallego de 24 videos de cine infantil y familiar y el estreno, fuera de Galicia, de 6 películas de las que la propia TVG sea co-productora. De hecho, el éxito en sala de las primeras de las cintas dobladas, la irlandesa de Pierce Brosnan “Un amor por descubrir”, en octubre de 1998, hace que por primera vez el idioma sea considerado un valor de cambio y que, a continuación, en enero de 1999, la película de Xavier Villaverde, “Finisterre”, se proyecte solamente en idioma gallego. Por el contrario, la película de José Luis Cuerda, a partir de relatos de Manuel Rivas, “A Lingua das Bolboretas” se exhibe en las dos versiones, gallego y castellano, con dominio para la segunda en ciudades tan significativas como Vigo.

Del compromiso Filmax-TVG destacamos los puntos 4 y 5 por los que Filmax “se compromete a producir en Galicia, asociada con productoras gallegas o constituyendo una empresa propia con domicilio social en Galicia, un mínimo de seis películas en tres años” además de prever un alza en la contratación del doblaje de películas. Durante este mismo año la empresa Filmax se registra oficialmente en Galicia, se incorpora a AGAPI y crea la factoría de animación *Bren*, participada por la Xunta de Galicia a través de XES-Galicia, consiguiendo fondos del IGAPE para la construcción de infraestructuras por un valor superior a los mil millones de pesetas.

En cuanto a las actividades de doblaje, que contó con su primer convenio colectivo en 1995, interesa subrayar que se trata de un apartado estabilizado, con 6 empresas, 4 de ellas trabajando en exclusiva para TVG, y si bien el último año descendieron las horas contratadas por Televisión de Galicia (684,5 en 1997, 560 horas en 1998), es la empresa pública quien mantiene este sub-sector además de hacerle desenvolver ciertas pautas de calidad lingüística y de contribuir a que aumente sus índices de profesionalidad.

Utilizando la terminología estandar para identificar a nivel tipológico la producción, TVG establece dos grandes apartados en su clasificación: Producción propia interna/externa y Producción ajena. La producción propia interna se refiere a aquellos programas realizados con

recursos técnicos y profesionales de la cadena, con cargo a los presupuestos de la TVG y, ocasionalmente, en colaboración con empresas comerciales y con instituciones. Por regla general se trata de informativos, magazines, espacios infantiles y de servicio público y retransmisiones. La producción propia externa, realizada en la cadena pero en asociación con privadas o públicas ajenas, es la más representativa de la colaboración con productoras independientes. Así, durante 1998, TVG realizó 28 contratos con productoras por valor de mil setecientos millones de pesetas para 928 horas de programación que incluyen programas-espectáculo o de entretenimiento. La producción ajena se refiere, solamente, a la adquisición de derechos de emisión.

Para la difusión de su señal TVG utiliza ondas hertzianas, satélite o la red Internet, y viene elaborando un plan de actuación específico para *webcasting*, que continúa la filosofía iniciada en 1997, cuando fue la primera emisora europea y la séptima del mundo que sitúo en directo su señal vía Internet.

Para la transmisión de su señal analógica terretre TVG usa Retegal, con una red de 127 re-emisores e 600 micro-emisores a lo largo de toda Galicia y que dan cobertura prácticamente a todo el territorio, un tejido de emisores y de re-emisores que le permite a las unidades móviles enlaces desde cualquier localización.

Para Argentina, Venezuela o México, “Galicia TV”, que se emitió desde 1997 vía Panamsat, a partir del 1 de enero de 1999 llega vía Hispasat, bien directamente o a través del cable y desde septiembre de 1998 para Europa a través de Hispasat/Eutelsat.

En programas informativos TVG se mantiene en el segundo puesto de audiencia, después de TVE, con cotas que llegan al 30 por ciento para el Telexornal (mediodía) y para series como “Mareas Vivas”, con una media del 31,4 de *share* en su primera temporada de emisión. Un síntoma de la buena acogida para los informativos en lengua gallega es que TVE-Galicia, la única cadena que emite también informativos en gallego, llega a alcanzar en la franja del mediodía un *share* del 24,9 por ciento al que hay que sumar el 29 por ciento que en la misma franja horaria (14.00h a 14.30h) obtiene el informativo de proximidad “Telexornal Galicia”. Según datos de Sofres, para 1998 la media en *prime-time* (20.00h a 24.00h) de TVG fue del 22 por cien.

Tal vez asistamos, por primera vez, a la conjunción de la política, contemos con el favor de la tecnología y tengamos que entender las producciones nacionales como un activo europeo en el tira y afloja entre el dominio usamericano —el 80 por ciento del mercado del

cine, por ejemplo- y la necesidad de armonización de los diferentes actores que intervienen y son constitutivos del espacio europeo del audiovisual.

Ya es un lugar común remarcar que en el plano económico Europa cuenta con grupos audiovisuales de talla y dotados de estrategias transnacionales, que en el plano técnico lo numérico debe contribuir a la superación de barreras lingüísticas, que en el plano cultural Europa dispone de un patrimonio considerable y de catálogos poco explotados además de poseer una red de cadenas públicas que son otros tantos soportes fuertes, caso de dotarse de medios y de propuestas que hagan efectiva la cultura europea del audiovisual. Hace apenas dos semanas concluía en Praga la edición número once del Foro europeo del cine y la televisión. Dominique Wolton, mientras radicaliza su creencia en la democracia de masas como libertad de acceso a la cultura, habló de la diversidad como identidad, de preservar – fueron sus palabras- la televisión nacional y de buscar el equilibrio entre el sector público y el privado como uno de los signos del patrimonio político europeo. Claude Contamine, en el informe final, se refirió a la mundialización desde la diversidad, a lo local como una obra abierta. El primer sujeto, la mundialización, lo impone la técnica, la cultura lo permite, la economía lo dirige, las normas se adaptan. La otra cara, lo que llamó la “localización abierta”, tiene en su haber la historia y la cultural, es una condición par el desarrollo y quien sale ganando es la libertad.

Tan lejos. Tan frágil. Tan fácil de expresar como deseo.

Bibliografía:

CRANTOR, J-M; LE BORGNE, F. *The World Film and Television Market*. IDATE, 1999

LEDO ANDIÓN, M. *Informe sobre o Audiovisual en Galicia – 1998*. CCG, Santiago de Compostela, 2000

11th European Television and Film Forum. *Global and Local: the choices facing the European audiovisual industry*. Düsseldorf, EIM: 2000

MATTELART, Armand. *La comunicación-mundo*. Madrid: Fundesco, 1993

SINCLAIR, J. *Geolinguistic Region as global space: the case of Latin American*. In: *Anuário Unesco*. Umesp de comunicação regional 1998, Cátedra Unesco de Comunicação para o Desenvolvimento Regional, São Paulo, 1998

VENTURELLI, S. *Cultural Rights and World Trade Agreements in the Information Society*. In: *Gazette*, Vol. 60 (1), Sage Pub. London, 1998

Cultura, reflexividade e cidadania no Brasil

Lavina Madeira Ribeiro¹

Resumo

Reflexão sobre como as instituições midiáticas produtoras de informação e cultura no país – explicadas histórico-sociologicamente de um ponto de vista interno a sua especificidade estrutural e discursiva – configuram-se atualmente dentro de um sistema referencial movido, preponderantemente, por variáveis tecnológicas, mercantis e discursivas. Identificação dos principais processos políticos, econômicos e tecnológicos conjunturais da comunicação no país e das características internas à operacionalidade destas instituições, redimensionando conceitos centrais à dinâmica cultural das instituições de comunicação brasileiras, em particular, da televisão aberta e fechada. Dinâmica movida pela centralidade e importância destas instituições na formação de identidades, comportamentos e sociabilidades; pelos espaços públicos emergentes nas relações entre diferentes práticas culturais e condições de exercício de uma pluralidade discursiva.

Este ensaio contém um tipo de esforço reflexivo que leva em conta as relações de complementariedade, conflito, concorrência e consenso entre as instituições de comunicação no país. Esforço este que responde pelo que seriam as tendenciais configurações desta prática comunicativa, entendida, sobremaneira, como prática cultural e política. A intenção básica é a compreensão dos processos de transformação das conformações estruturais da mídia brasileira na atualidade - a busca das práticas legitimadoras desta continuidade, relevando a relação necessária entre comunicação, cultura e cidadania. Metodologicamente, isto implica localizar e descrever a especificidade desta prática, de modo a iluminar um terreno de atividades e simbolizações particulares que não se confunde, mas interage com e referencia outros territórios da vida cultural brasileira

Há a premissa da centralidade e importância da mídia na formação de identidades, comportamentos e sociabilidades; da dinâmica heterogênea vivida no espaço público promovido por ela e nas relações entre diferentes práticas culturais; das condições desiguais de exercício de uma pluralidade discursiva; da dimensão da prática e noção de interatividade

em nichos; da ampliação temática e prática do conceito de cidadania para um espectro complexo de toda a experiência social; da relação institucional da comunicação com as esferas da sociedade civil e do Estado em cumplicidade extrema com o mercado; da superação da noção de mediação pela de um agenciamento midiático singular.

Incorporam-se considerações já elaboradas em produções anteriores que têm abrangência sobre pressupostos tais como o de considerar que o conhecimento do modelo habermasiano de esfera pública burguesa, ao mesmo tempo que abre sistematicamente a possibilidade de situar a origem e o desenvolvimento destas instituições num quadro espaço-temporal próprio da era moderna, reforça a premissa de que o produto destas instituições não se confunde com aqueles respectivos às instituições e demais práticas culturais e com a mera aplicação dos seus termos no processo histórico brasileiro.

Há a necessidade de delimitação da racionalidade específica às instituições de comunicação, aqui denominada de **identitário-diferencial**¹, capaz de abranger potencialmente as demais racionalidades relativas às esferas de conhecimento, mas realizando também outras operações de caráter estratégico, oriundas da presença de elementos da circularidade cotidiana da vida privada, da processualidade do tempo histórico. Sua dinâmica referencial é seletiva, parcial, transitória, arriscada, efêmera, mas, ao mesmo tempo, reflexiva e identitária. Neste sentido, identifica-se a prática comunicativa como essencialmente cultural, não referível necessariamente à associação clássica entre a comunicação pública e o fazer político. Há, na comunicação midiática brasileira, diferenciação de práticas e públicos correlata ao crescimento das cidades; ao fato de tornarem-se agentes singulares no cenário expressivo do meio urbano com finalidades culturais diferenciais, referenciais e identitárias próprias.

Anthony Giddens refere-se a um processo contínuo de reflexividade no interior de um sistema referencial interno que monitora a dinâmica dos sentidos publicamente manifestos, construídos e transformados. Observa-se a evidência crescente da fixação e diferenciação de práticas e produtos da comunicação em seu próprio espaço e eixo, discerníveis daqueles das demais instituições sociais, por meio da incorporação cada vez mais seletiva dos discursos oriundos de outros setores.

¹ Profª. Dra. cédida e Pesquisadora Visitante do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília - UnB; Doutora em Ciências Sociais – Área de Cultura e Política – Universidade de Campinas - Unicamp; Coordenadora Adjunta do PPG daFAC-UnB.

¹ SIGNATES, 1997.

Isto implica operar com a mudança de um conceito restritivo de público, como relativo a questões políticas, para uma noção mais abrangente que inclui a vida privada, o universo cultural e as várias linguagens estético-expressivas. Elementos que passam a fazer parte do processo de interação, sociabilidade e construção de sentidos coletivos. Esta ampliação se apóia numa abertura concreta do olhar público para territórios velados pela marginalização social; então incluídos e chamados a participar, mesmo que de forma indireta e restritiva, da referencialidade construída pela comunicação; esta, de certo modo, precisa nomear e mapear todo o espaço urbano e, neste procedimento, incorpora potencialmente grandes contingentes na dinâmica das suas representações. Mas este mecanismo incorporativo, no caso brasileiro, não assegura um movimento que possa ser identificado sob a rubrica de um multiculturalismo oriundo de uma horizontalização de hierarquias tradicionais de práticas e valores políticos e culturais. Resultados de soma zero, conflitos, incorporações parciais e mecanismos excludentes são variáveis expressivas neste processo.

A difusão de mensagens em redes nacionais em quase todo território nacional forma largas audiências e conduz, sobremaneira, a iniciação de grandes populações nas regras de referencialidade e interação das estruturas de comunicação do país. Analfabetos, segmentos economicamente excluídos e distanciados do circuito das grandes cidades passam a decodificar um conjunto de formatos e conteúdos próprios da discursividade comunicativa. Do ponto de vista de Giddens, este processo pode ser compreendido como uma forma de aprendizado e inserção numa esfera ampla de construção de identidades de ambição nacional, alimentada por conteúdos da vida pública e privada.

A questão da identidade construída, aprendida e transformada, em um ambiente profundamente desigual no que concerne à produção e acesso aos conteúdos midiáticos afeta a tradicional recorrência ao conceito de *cultura popular* e *cultura de massa*. O *popular*, na atualidade, pela força hegemônica de penetração da comunicação em todo o país, mais “eficaz” do que outras instituições fundamentais como a educacional e a familiar, desloca-se para a noção de fazer-se enquanto processo simultâneo de construção e aprendizagem de um sistema referencial identitário, onde públicos heterogêneos buscam elementos de toda ordem que reorganizem constantemente sua competência de experimentar, realizar práticas, criar valores e comportamentos. Nele se integram, parcial e seletivamente, elementos de diferentes ordens de conhecimento e experiência. Por este caminho, por um lado, dissolvem-se atributos de tradicionalismo, hermetismo, isolamento e autoctonia do conceito de *popular*, integrando-

o, em níveis diversos, aos demais sistemas referenciais publicamente criados e, por outro lado, elimina-se a coincidência com o conceito de *massa* e suas paralizantes e imanes polaridades.

O trabalho de Giddens² abre sugestivas vias de acesso à compreensão da estrutura e dinâmica das instituições culturais contemporâneas e, em particular, das instituições de comunicação, à medida que lhes atribui um *“papel central e constitutivo no universo da atividade social”*³. Retomados os pontos-chave de reflexão e delimitação teórica, os seus escritos são passíveis de apropriações críticas, como a atualização da configuração da esfera pública nas sociedades contemporâneas centradas nas características próprias da modernidade descritas pelo autor, a *reflexividade* como faculdade e procedimento humanos constrangidos aos limites históricos e concretos dos espaços institucionais públicos e privados, das circunstâncias factuais, das ações e interesses de grupos sociais organizados e da dinâmica cultural em curso, como variáveis que a sujeitam a uma contingencialidade que desautoriza conferir-lhe uma finalidade emancipatória necessária. Esta perspectiva está presente em Giddens, pouco explorada, entretanto, no seu deslocamento de esforços seja para a ênfase nas possibilidades de autonomia dos indivíduos, seja para a descrição dos procedimentos auto-referenciais da modernidade.

Giddens refere-se a uma condição tardia da modernidade expressa nos movimentos de abstração das noções de tempo e espaço e de reinvenção da relação entre cultura local e global. Neste aspecto, as contribuições de Giddens são bastante pertinentes, pouco exploradas ainda na literatura nacional no que concerne a sua efetividade histórica atual nas diferentes sociedades nacionais, à dimensão conflitiva que estes processos têm acarretado e que podem

² GIDDENS, 1992.

³ Segundo o autor, estas instituições sempre interpenetraram os âmbitos do indivíduo e da sociedade desde os seus primórdios (imprensa); são as instituições-chave da alta modernidade, presentes nas esferas polares tanto da “intimidade do *self*” como da publicidade das instituições sociais; nos contextos locais distanciados e naqueles mais globalizantes; desenvolveram-se (em estruturas, recursos materiais, organizacionais e humanos, padrões e linguagens) de modo compatível com as necessidades históricas concretas das diferentes sociedades de “mediação da experiência” e em sintonia com as mudanças nas noções de espaço e tempo e, nestes termos, entrelaçaram-se diferentes tipos de instituições jornalísticas e eletrônicas, viabilizando os processos de desenraizamento de culturas localizadas, de formação de culturas globalizantes e de volatilização dos sentidos tradicionais de tempo e espaço, redefiniram as noções de familiaridade e experiência, dada a abolição do lugar histórico concreto como base para as suas configurações; tais noções passaram a incluir elementos referenciais “reinventados” no plano público das instituições de comunicação, sem a exigência de contatos diretos com eles; criaram formas de narrativa não unilineares, baseadas na coexistência de pequenas e diferentes mensagens ordenadas numa “consequencialidade típica de um meio ambiente espaço-temporal transformado”, chamadas pelo autor de “collage effect”; não são expressões da realidade, mas, em parte, instituições formativas dela. Ver GIDDENS, *op. cit.*

vir a acarretar; aos desníveis e diversidades desses processos de globalização em e entre diferentes sociedades.

Deve-se questionar o que o autor denomina de “*sistema referencial interno*” à alta modernidade de modo relacionado com a questão já descrita da qualidade dos mecanismos racionais da reflexividade. Há ambigüidades sobre a natureza e necessidade deste sistema referencial pressupostamente *multicultural*. Isto é muito evidente nos conteúdos dos sistemas fechados de televisão. A diversidade temática, o ingresso em circuitos informativos científicos, históricos, culturais e políticos de origem estrangeira e a premissa em geral de aceitação da e de interação com a *diferença*, ancorados no horizonte de um supostamente desejado humanismo universalizável, estão seriamente comprometidos com incorporações seletivas da experiência e a consciência prática dos indivíduos. Há pólos especializados de produção destas informações, hegemonicamente oriundos de produtoras norte-americanas, que impõem um olhar específico sobre a diferença das diferentes nacionalidades. A inescapável força da razão científica e tecnológica, o registro hermético da história, os recortes sensacionalistas das diversas práticas humanas e da natureza, entre outros recursos, não fazem conexão previsível com questões políticas e éticas próprias de cada região do território brasileiro.

As instituições de comunicação são centrais, constitutivas e formativas das sociedades atuais, e não meramente “mediadoras” das relações entre indivíduo e sociedade, dado que isto leva à já discutida imagem das instituições de comunicação como “meios” transparentes, cujas finalidades são extrínsecas à sua ação institucional singular. O que se depreende dos conteúdos destes sistemas globais é que o desenvolvimento institucional da comunicação em suas relações internas de complementariedade e diálogo entre diferentes tipos de estrutura, não se resume a uma **resposta** às premissas (igualitarismo, liberdade, auto-governabilidade) universalistas do multiculturalismo da (alta, tardia ou pós) modernidade. São criações específicas, ainda histórica, política e sociologicamente demarcáveis, e, além disso, experimentais, arriscadas e movidas por investimentos e descobertas imprevisíveis para as próprias instituições de comunicação.

Elas não podem ser vistas apenas como instâncias que respondem uma demanda social de fluxos globalizantes de comunicação, mas, primordialmente, como processos regidos pela crescente complexificação de suas estruturas materiais, organizacionais e formais de produção, em função da dinâmica de seus elementos internos e das suas ações e relações

institucionais. Tais relações, no Brasil, encaminham a busca dos impactos da cultura global para as variáveis que restringem o acesso a ela; variáveis econômicas, jurídicas e políticas. Ela pressupõe indivíduos escolarizados e partícipes de circuitos econômicos mantidos somente pela estreita faixa constitutiva da classe média brasileira.

A questão básica sobre a consolidação da diversidade da produção de mensagens em termos de um tecnicismo controlável por manuais de redação, especialização de funções, setorizações, hierarquizações e imposição de ritmos otimizados de produção permanece ainda vinculada à distancia entre uma normatividade historicamente apropriada do positivismo cientificista e as mudanças implicadas no seu próprio exercício dentro de um contexto social brasileiro que não favoreceu o exercício de uma cidadania cultural restringindo, por exemplo, a expansão da imprensa para além dos setores econômica e culturalmente mais favorecidos, ou privilegiando a estruturação de redes de televisão aberta controladas por grupos familiares, dentro de uma herança cultural patrimonialista, clientelista e autoritária, ou, mais recentemente, criando uma legislação para sistemas fechados de televisão que não atua sobre aspectos de conteúdo, privilegiando somente os critérios econômicos de defesa da concorrência.

O conhecimento produzido atualmente sobre os movimentos e circuitos de conteúdos e sobre os processos de recepção, ou apresentam diagnósticos limitados ao perímetro empírico estabelecido (sem que possa ser generalizado para um ambiente nacional), ou se faz no interior da cada vez mais próxima conexão entre comunicação e marketing. Tratam-se de pesquisas de opinião requeridas pelo mercado presas ao círculo vicioso de uma oferta e procura simbióticas. Poucos são os mecanismos objetivos capazes de estabelecer princípios ou parâmetros anteriores à livre iniciativa do mercado, para além da forte articulação entre a lógica econômica capitalista e o Estado brasileiro. Movimento onde nenhuma dos dois têm controle a médio ou longo prazo das suas conseqüências culturais; o primeiro porque não tem compromisso ético a priori com elas e o segundo porque não sustenta políticas de conteúdo capazes de regular tal movimento.

A partir deste quadro, a ponte necessária entre a questão dos direitos e deveres incorporados pelo liberalismo à experiência social na modernidade e sua efetividade dentro de um ambiente de globalização e de mutação qualitativa das categorias abstratas de tempo e espaço, de público e privado e seus conceitos históricos decorrentes, de tradição, comunidade,

identidade, nação, sujeito e ação coletiva, tornam-se muito particulares do contexto empírico enfocado.

Advém do pensamento clássico liberal uma definição essencialmente política do conceito de cidadania, como condição própria e decorrente das premissas de igualdade e liberdade do Estado de direito. Há uma repartição tripartida do exercício da cidadania correlata aos direitos constitucionalmente previstos: direitos civis (liberdade pessoal, de expressão, pensamento, fé, propriedade, justiça), assegurados pelas instituições judiciárias; direitos políticos (voto e acesso a cargos públicos), corporificados no aparato legislativo; e direitos sociais (segurança, saúde, educação e serviços sociais), promovidos pelas instâncias executivas.⁴

Nesta concepção, a questão do direito à cultura e de todos os processos e práticas nela envolvidos, recolhem-se, basicamente, à estreita faixa do direito a um tipo particular de “serviço”, um serviço que basicamente, assegura um acervo de elementos simbólicos e práticas oriundos do passado e da memória de uma nacionalidade e mantém padrões de produção cultural que, a princípio, não se rege por critérios extrínsecos à dinâmica liberal da processualidade social mais ampla.

Isto implicou, historicamente, no caso brasileiro, uma permissividade significativa da esfera cultural à intervenção de variáveis do que Habermas denomina de “mundo sistêmico”. O igualitarismo liberal, presente tanto na esfera da produção econômica, como da vida privada e de suas iniciativas individuais, abriu possibilidades de um industrialismo da produção cultural passível de coordenação somente a partir de associativismos civis movidos por voluntarismos reivindicadores de direitos civis e sociais de grupos e setores privados. O cooperativismo implícito na mobilização social, entretanto, não fez parte das políticas de Estado, já que este pode se ancorar na premissa da representatividade como fator legitimador de suas ações, fachada para a manutenção de práticas políticas paternalistas e excludentes.

A representação política no Brasil configurou-se, historicamente, como um sistema com regras singulares, não vinculadas diretamente ao exercício do voto e esvaziou, sobremaneira, até mesmo o conceito de cidadania como categoria político-jurídica. A cidadania cultural revestiu-se de um caráter de direito ao mero acesso à cultura – sem o pressuposto da intervenção sobre a qualidade deste serviço – sem qualquer iniciativa estatal ou civil de proposição de uma clara política de conteúdos, de conquista territorial, de

⁴ BENDIX, 1996.

investimento em tecnologias que abrangessem indivíduos espacialmente dispersos, de manutenção de sistemas de comunicação de abrangência nacional capazes de promover a formação de um sistema referencial de práticas, valores e comportamentos compatíveis com o investimento mais amplo em um modelo de sociedade industrial capitalista.

Atualmente, o conjunto de novos processos políticos e culturais em andamento no parlamento brasileiro e na sua esfera econômica – inerentes aos mecanismos de controle institucional e discursivo da dinâmica cultural do país – apontam para a passagem de um patriarcalismo cultural (promovido pela hegemonia incontestada do “padrão Globo de qualidade”) para o de um liberalismo global de conseqüências ainda imprevisíveis para o processo cultural brasileiro. A questão central resultante deste quadro consiste na suspeição da própria validade do conceito de cidadania como condição e ação partícipes deste processo. São poucos os vestígios que mantenham ainda viável a noção de sujeito (como agente de um princípio de humanismo emancipatório). Buscam-se os limites objetivos conjunturais e estruturais à sua ação cidadã e, decorrentemente, uma noção de recepção para além de uma grade determinista, seja advinda do sistema conceitual funcionalista ou da trajetória européia crítica e niilista.

A conjuntura brasileira

A conjuntura que se abre neste momento à reflexão e ação concretas concerne a um conjunto de eventos políticos, tais como a separação do controle normativo das televisões fechadas e do sistema de radiodifusão; concretizados com a Lei Geral de Telecomunicações e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel e no movimento em torno da Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, já elaborada, enquanto Projeto de lei, exclusivamente pelo Ministério das Comunicações e interditado ao conhecimento público até que seja encaminhado à Casa Civil, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional. Esta Lei visa a substituir o antigo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, nos assuntos relativos, a princípio, à radiodifusão, cujos termos não foram abrangidos pela Lei Geral de Telecomunicações, de 1997. Tem, entretanto, como panorama mais amplo, a proposição de uma legislação que considere não somente o rádio e a televisão abertos, como as televisões pagas (nas três modalidades já regulamentadas, a TV a Cabo, a TV por

microondas – MMDS e a televisão direta por satélite – DTH) e a redes de informática, como a Internet.⁵

Diferentemente do que foi planejado pela administração anterior do Ministério das Comunicações, sob o controle do falecido Ministro Sérgio Mota, onde a elaboração da Lei seria um processo aberto à participação dos diversos segmentos da área de comunicações e da sociedade civil em geral, o que resta como elementos objetivos deste processo é um texto legislativo já pré-elaborado por técnicos do Ministério e interdito ao conhecimento público⁶.

Do ponto de vista das entidades ligadas à área das comunicações, este quadro configurou um processo de exceção, como há muito tempo não ocorria no país. Em Ato Público realizado na Câmara dos Deputados, no dia 05 de maio, o representante do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, Daniel Herz, lembrou a radical diferença em relação ao modo como foi pensada e elaborada a Lei de TV a Cabo, que, à época, nos anos de 1993 e 94, contou com a adesão de uma Frente Parlamentar pela Democratização da Comunicação, com 114 parlamentares e o Fórum representou 362 entidades nacionais e regionais.⁷ Uma Lei construída numa longa negociação igualitária com representantes do empresariado, do governo e das entidades civis organizadas. Esta não é a realidade da atual conjuntura e então se abre a questão central: como pensar e intervir diante dela ?

Quais são as questões centrais que se apresentam, que atores predominam até o momento neste cenário, com que objetivos, e quais são os atores desejáveis e quais devem ser suas premissas, suas propostas, perspectivas e estratégias de participação? Este breve ensaio certamente não poderá dar respostas a todas estas extensas e complexas variáveis, mas pode alertar para alguns aspectos pontuais capazes de incitar a reflexão sobre o tema.

Um dos mais relevantes temas concerne à localização jurídica e política das comunicações no quadro institucional do Estado brasileiro. Deve-se pensar numa legislação

⁵ Para um conhecimento detalhado da evolução jurídica e política das legislações brasileiras na área, consultar o excelente trabalho de MARTINS, 1999.

⁶ O desconhecimento do texto do Ministério foi alimentado pelas evasivas e contradições do Ministro Pimenta da Veiga sobre a gestão da radiodifusão no país, ora defendida como instância que permaneceria vinculada ao Ministério, ora como parte da Anatel, ou de uma nova agência específica (Anacom), ou ainda como agência que, juntamente com a Anatel, ficariam sujeitas a um suposto “ grande órgão de infra-estrutura”, que surgiria em lugar da possível extinção do atual Minicom. Além da sinistra sugestão de que a Lei poderá tramitar durante “anos” no Congresso.⁶ Versões do Projeto de lei (5ª e 6ª), respectivamente elaborados pela administração Sérgio Motta e Pimenta da Veiga vazaram nos noticiários de tempo real da área de telecomunicações⁶ e permitiram um acesso “marginal” aos textos e, sobretudo, uma visão das substantivas alterações feitas pela última administração, todas no sentido de uma maior liberalização do poder de intervenção do mercado, do poder executivo e de uma exclusão deliberada das formas de intervenção da sociedade civil.

convergente ou numa legislação específica para a mídia? A experiência internacional oferece modelos diversificados de vinculação da mídia em termos convergentes e específicos, e quase inexistentes são os estudos brasileiros nesta área. Temos como ponto de partida, por um lado, a evidência da crescente intersecção de práticas e interesses entre mídia, telecomunicações e informática – e não apenas em função dos avanços da tecnologia, mas de novas idéias interativas que associam, por exemplo, broadcasting com internet, telecomunicações com marketing e serviços de informação on-line, programações fechadas em sistemas de transmissão abertos e tantas outros projetos que surgem a cada dia.⁸ Por outro lado, o investimento de capital estrangeiro (crescentemente superior ao nacional) não se dirige especificamente para um destes três setores básicos, pelo contrário, as ramificações sutis e ao mesmo tempo complexas que tecem, implicam uma inevitável intervenção múltipla de interesses, tendencialmente oligopólica (com poderes de cooptação das agências estatais) e que atingem simultaneamente, investimentos em telefonia, em operadoras de televisões pagas e em redes de rádio e televisão abertas.

Igual relevância assumem as questões relativas ao controle destes sistemas, às formas de propriedade, temas que remetem ao lugar do Estado e do cidadão na contemporaneidade, às redefinições dos conceitos de público, estatal e privado e à relação entre comunicações e cidadania. As tendenciais formações de monopólios e oligopólios, a segmentação de públicos, os limites da intervenção da sociedade civil, a distribuição territorial dos conteúdos e serviços no país e outros tantos fatores também compõem a agenda deste processo em torno da Lei.

O que se tem, a princípio, do ponto de vista da intervenção dos indivíduos, na proposta governamental da 6ª Versão da LCEM, consiste na criação de sistemas classificatórios das programações a partir de grades de conteúdos a serem produzidas por entidades diversas da sociedade civil, mas isto ficaria, ainda, sujeito a uma regulamentação posterior sem data de implantação prevista.

Conceitos e Estratégias

O primeiro e sintomático indicador de que o processo em questão caminha por trilhas equivocadas está na própria nomenclatura. O termo *comunicação de massa* parece já ter

⁷ Depoimento realizado durante o Ato Público por uma Lei Democrática para a Mídia Eletrônica, no Espaço Cultural da Câmara dos Deputados, Brasília-DF, em 05.05.99, cfe. Relatório CF 990506-1.

⁸ Vide MORAES, 1998.

esgotado, pelo menos do ponto de vista heurístico e sociológico, suas ambições explicativas. Criou-se, portanto, uma heteronomia injustificável se confrontada com a magnitude do objeto. A institucionalização do seu uso em um texto jurídico significa uma consagração do termo *massa*, contraditória com a concepção de sociedade democrática, pluralista e participativa pressuposta na carta constitucional do país.

O uso do conceito, além de suas implicações no campo da recepção, da cultura e da cidadania, contém, além disso, uma visão dos meios como instâncias necessariamente organizadas verticalmente, de forma concentrada e sintonizada com as determinações da expansão dos ambientes tecnológico e econômico, externos ao das práticas comunicativas propriamente ditas. Isto porque os atributos instrumentalistas de controle e de fluxos de mão única são intrínsecos ao conceito.

No que concerne especificamente à compreensão do que ocorre atualmente no espaço da mídia, das redes de informática e das telecomunicações, suas convergências e expansões inusitadas no cenário nacional e mundial, a atitude mais prudente parece ser a de, como disse Mike Featherstone,⁹ abrir mão da posição de legisladores e assumir a de investigadores em busca das evidências que emergem da dinâmica dos processos. Reflexões, por exemplo, sobre o caráter democrático da cultura, sobre a evidência ou não de uma cultura de consumo, sobre a cultura como simulacro, sobre a reflexividade da experiência, no caso brasileiro, conforme estudos empíricos realizados nos últimos anos, apontam para um decréscimo significativo da presença de conteúdos oriundos de políticas culturais previamente elaboradas por entidades estatais, públicas ou privadas. A regulação exercida, por exemplo, no campo da televisão fechada, não abrange critérios de seletividade e controle oferecidos pelas operadoras em pacotes comprados em circuitos globais de produção cultural.

Esta reflexão se encaminha para o problema que a atual conjuntura político-jurídica na área apresenta ao ambiente da produção acadêmica, ou seja, o da passagem do exercício da explicação conceitual dos objetos comunicativos, feita sem a pretensão de necessariamente nortear um conjunto de postulados sobre o campo do que seria o ideal ou desejável para estes objetos, para o exercício de pensar estes mesmos objetos do ponto de vista do que se pode propriamente denominar de políticas de comunicação. Este é o desafio. Quando visto deste modo, e sob a premência de uma conjuntura que se desenvolverá com ou sem a participação da academia, a questão da importância dos construtos conceituais passa a assumir um outro

⁹ FEATHERSTONE, 1995.

tipo de responsabilidade, porque, por exemplo, já não é mais simplesmente satisfatório operar com certos conceitos que, pelos seus próprios atributos inibem a reflexão dos seus objetos do ponto de vista da formulação de políticas aplicáveis à área. Isto pode ser observado, para citar um exemplo, na farta literatura produzida no país que opera com o conceito de consumo (sociedade de consumo, cultura de consumo, e outros). O mesmo pode ser dito das análises de discurso e dos resultados a que chegam, em geral, incapazes de estender o horizonte de suas conclusões para o âmbito de uma visão institucional mais ampla.

A pergunta encaminha-se então para a dimensão das potencialidades estratégicas dos conceitos que pensam os processos comunicativos contemporâneos. De que forma eles podem contribuir para orientar proposições sobre propriedade, controle, distribuição, programação e modos de recepção? De que modo podem reverter um cenário atual marcado por um sistema referencial interno à mídia caracterizado pela preponderância de conteúdos oriundos de contextos de países europeus e dos EUA, de gêneros que implicam perspectivas restritas sobre a alteridade e a diversidade cultural planetária, de níveis irrisórios de exposição de problematização da experiência social brasileira contemporânea, de sua cotidianidade espacial e temporalmente distinta.

Um pouco mais além destas questões e de igual importância, estão outros impasses relativos à maneira de compreender e desenhar a participação dos diversos segmentos ligados às comunicações no interior desta conjuntura esboçada. Novamente o problema conceitual aparece como ponto de partida para as tomadas de posição. Pode-se perguntar ao cenário dado, por exemplo, que tipo de correlação de forças ou de poder se manifesta objetivamente nos fatos até então ocorridos? Para que se responda esta pergunta faz-se necessária uma perspectiva conceitual sobre eles. Fugindo de um mecanicismo simplista de determinação interestructural, talvez fosse o caso de olhar tal conjuntura como uma formação hegemônica composta, preponderantemente, pela aliança do Estado, com as grandes emissoras de televisão e rádio abertas (lideradas pelas organizações Globo) e segmentos da classe política que apóiam suas ações na subserviência aos interesses deste mercado privado.

Mas o conceito de hegemonia pressupõe uma dualidade básica de campos de confronto, remanescente da teoria social marxista, que empobrece, sobremaneira, a compreensão da participação de muitos agentes não encaixáveis nos termos dessa polaridade.

Por mais flexibilidade que se possa atribuir ao conceito,¹⁰ a idéia de um centro dominante e de sua competência incorporativa da diferença ou marginalizadora dela, quando levada para o campo da operacionalidade analítica suscita uma série de espaços inertes dentro da intrínseca dinâmica do conceito. A idéia de hegemonia ainda associa cultura e sociedade num só paradigma teórico-analítico.

Onde estão estes elementos inerciais e como podem adquirir uma visibilidade evidentemente ativa dentro do processo ? Há a revivida categoria habermasiana de *espaço público* e as portas que ela abre para a compreensão da dinâmica das forças que atuam cultural, política, econômica e socialmente, dentro de uma perspectiva não necessariamente hierarquizada de focos de poder e domínio. Esta é uma alternativa até certo ponto oportuna ao mapeamento do cenário dado, à medida que não remete à imediata identificação de uma relação de dominação explícita, apesar de potencialmente admiti-la. O eixo do construto habermasiano se funda na premissa do uso da linguagem como recurso pluralizador da vida pública e capaz de gerar normatizações potencialmente igualitárias e libertárias. A questão, entretanto, que se antepõe a esta premissa (entre outras tantas que não cabe aqui discorrer) advém da evidência de que a multiplicidade pode gerar resultados de soma zero, ou seja, não necessariamente o convívio da diferença leva a resultantes que contenham um determinado consenso, ou um consenso compatível com ideais éticos universalizáveis.

Para efeito da construção de uma visão sobre a conjuntura esboçada e sobre as estratégias a serem adotadas dentro dela, é preciso que sejam pensados os parâmetros a partir dos quais deve-se desenvolver a ação estratégica de grupos, cidadãos e setores organizados. O debate em torno da atualidade do conceito de sociedade civil tem apresentado dados novos sobre a ação de agentes organizados, como, por exemplo, a emergência de práticas de cidadania horizontalizadas, feitas por meio de alianças e articulações mais estreitas com os setores almejados, sejam civis ou estatais, cujos rendimentos são avaliados em termos dos resultados concretamente obtidos. Muitos destes resultados têm prescindido de uma necessária resposta do Estado, gerando novos ambientes públicos na grande esfera da vida privada.¹¹

¹⁰ Como exaustivamente o fez Raymond Williams, durante grande parte de sua vida acadêmica, em especial em “Marxismo e Literatura”, por isso, talvez o melhor leitor do conceito, vindo da linhagem que vem de Lenin a Gramsci, tendo, ele próprio, ao final, abandonado seu uso (vide o livro *Cultura*).

¹¹ Vide DAGNINO, 1995; FERNANDES, 1994; DOIMO, 1995.

Se na visão clássica do conceito de cidadania a fixação da garantia de direitos pelo Estado era a meta final do processo, a evidência contemporânea aponta para uma livre negociação de discursos que chegam a obter legitimidade sem a vinculação desta noção à presença do Estado. Também já não é pressuposta uma unicidade das ações de setores organizados diante do Estado. Este é o resultado de uma intensificação e diferenciação da experiência social, capaz de formular pactos localizados, promover suas próprias políticas públicas, dentro de um cenário político não mais identificável em função da centralidade da dominação de uma hierarquia de poder dentro ou fora do Estado.

Há, entretanto, uma diferença fundamental entre pluralidade e heterogeneidade na perspectiva conceitual destes movimentos. Ambos operam com a noção básica de diferença, mas o primeiro sugere um intrínseco otimismo na visão do convívio dos diversos interesses e discursos, fruto do espírito globalizado do multiculturalismo, já o segundo, parece mais habilitado a absorver inevitáveis tendências de conflito, formação de hierarquias e lutas pelo poder dentro e fora de seu ativismo público e no processo interno de construção de suas concepções de si e da realidade, de suas decorrentes premissas, objetivos e ações concretas.¹²

Que perspectiva, portanto, assumir diante da conjuntura dada, do ponto de vista da ação dos setores ligados às comunicações, de outros movimentos organizados e, sobretudo, a academia? Que trajetória autoreflexiva se esboça e que critérios norteariam uma mudança neste horizonte? A especificidade que se impõe neste caso é a de que o Estado é o interlocutor necessário, dado que será no interior de suas instâncias legislativas que se conformarão os parâmetros normatizadores das comunicações. A questão então se desloca para as formas de relação com a esfera estatal, para o modo de compreender sua natureza, estrutura e dinâmica na atual conjuntura política brasileira.

Para Habermas, a política estatal cumpre hoje, essencialmente, uma função de normatizar expectativas de direitos. E isto se vincula à permanência do princípio da legitimidade do Estado como instância democrática. No debate sobre a crise do Estado de direito, o autor aponta para a evidência de uma sobrecarga advinda da necessidade de intervir em campos pressupostamente auto-reguláveis, como o econômico. Segundo Habermas,

“a moderna administração, prestadora de serviços, que assume tarefas de provisão, de elaboração de infra-estrutura, de planejamento e de previsão de riscos, portanto, tarefas da

¹² Assunto que interessa mais de perto Boaventura de S. Santos, quando ele reflete sobre as “formas de poder” e as suas hierarquias, pensando aí na questão do cruzamento de horizontalidades com verticalidades. Vide SANTOS, 1995.

regulação política em sentido amplo, age voltada para o futuro e para a cobertura de grandes espaços; suas intervenções tocam, além disso, as relações entre sujeitos privados e grupos sociais”.¹³

Suas formas de legitimação precisam aprender a conviver com instâncias que têm crescentemente alargado sua legitimidade pública fora do Estado, - ele cita como exemplo as grandes organizações, associações diversas, corporações, a mídia, entre outras - assumindo um poder caracteristicamente público de ação social. O que está em crise, para Habermas, é o “velho problema do direito regulador”, que subsume para si o exclusivismo da administração das tarefas de regulação de toda a vida social. Para o autor, a solução está no

“projeto de uma comunidade jurídica que se organiza a si mesma (...) As forças da solidariedade social contemporânea só podem ser regeneradas através das práticas de autodeterminação comunicativa”.¹⁴

Este tipo de proposta foi, em certa medida, implementado na Lei da Televisão a Cabo no Brasil, sancionada a 06.01.1995. Nela, a noção de público se desloca da esfera privada para dentro do Estado numa nova versão de competência regulatória, originária não apenas das instâncias estatais, mas de cidadãos investidos de funções públicas dentro do Estado. A institucionalização da figura das consultas públicas, do Conselho de Comunicação Social criou uma esfera de debate político da sociedade dentro do executivo, redefinindo os conceitos tradicionais de público, privado e estatal.¹⁵

O que enfim esta breve reflexão procurou apontar foram os momentos básicos em que a conjuntura dada em torno da formulação da Lei de Comunicações demanda a revisão dos conceitos com os quais nomear os processos comunicativos, o conhecimento profundo das formas dinâmicas de convergência da mídia com as redes de informática e as telecomunicações, a pressuposição deste conhecimento para efeito da proposição de regulamentações na área de políticas de conteúdos compatíveis com esta dinâmica e, ao mesmo tempo, com as premissas da cidadania cultural e política e, por fim, as estratégias pelas quais é possível intervir neste cenário e formular novos avanços normativos da autodeterminação do público, em todos os seus novos e potenciais sentidos.

Bibliografia

¹³ HABERMAS, 1997, p. 174.

¹⁴ *Idem*, pp. 188-189.

¹⁵ Para o conhecimento da descrição detalhada do processo de elaboração desta Lei e das reflexões por ela suscitadas, consultar RAMOS, 1998.

- ANDERSON, Benedict. *Nação e consciência nacional*. São Paulo: Ática, 1989.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- _____. *A dignidade da política - ensaios e conferências*. RJ, Relume-Dumará, 1993.
- BENDIX. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996.
- CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (Massachusetts) and London: MIT Press, 1992.
- CANCLINI, Néstor G. *As culturas populares no capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- _____. *Consumidores e cidadãos*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.
- CERRONI, Umberto. *Política*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- CHAMBAT, Pierre. *La place du spectateur (de rousseau aux reality shows)*. In: ESPRIT, nº 188, Paris, janvier 1993.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular - movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.
- _____. *O desmanche da cultura*. São Paulo: Studio Nobel/Sesc, 1997.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público - O Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.
- FRASER, Nancy. *Rethinking the Public Sphere*. New York: Social Text, Vol. 8/9, 1990.
- GARNHAM, Nicholas. *The media and the public sphere*. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (Massachusetts) and London: MIT Press, 1992.
- GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes, 1989.
- _____. *Modernity and self-identity*. Cambridge, Polity Press, 1992.
- _____. *A transformação da intimidade*. São Paulo, Ed. Unesp, 1993.
- _____; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Reflexive modernization - politics, traditions and aesthetics in the modern social order*. California, Stanford University Press, 1994.
- _____. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo, Ed. Unesp, 1996.
- GUREVITCH, M.; BENNETT, T.; CURRAN, J.; WOOLLACOTT, J. *Culture, society and the media*. London: Routledge, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, BTU N.º 76, Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2ª ed. – São Paulo: Brasiliense, 1990.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa*. Vol I e II, Madri, Taurus, 1988.

- _____. *Pensamento pós-metafísico - estudos filosóficos*. RJ, Tempo Brasileiro, 1990.
- _____. *Further Reflexions on the Public Sphere*. In: CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (Massachusetts) and London: MIT Press, 1992.
- _____. *Direito e democracia – entre facticidade e validade*. VOL II. RJ, Tempo Brasileiro, 1997.
- HALL, Stuart. *Identidades culturais na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 1997.
- HOHENDAHL, Peter Uwe. *Critical theory, public sphere and culture: Jürgen Habermas and his critics*. New German Critique, n.º 16, 1979.
- _____. *The public sphere: models and boundaries*. In: CALHOUN, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge (Massachusetts) and London: MIT Press, 1992.
- MARTINS, Marcus Augustus. *O Brasil e a globalização das comunicações na década de 90*. Brasília, UnB, Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Dissertação de Mestrado, 1999.
- MORAES, Denis de (org.). *Globalização, mídia e cultura contemporânea*. Campo Grande: Letra Livre, 1997.
- _____. *Planeta mídia – tendências da comunicação na era global*. Campo Grande: Letra Livre, 1998.
- MOUILLAUD, Maurice; PORTO, Sérgio. (org.). *O jornal - da forma ao sentido*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- OLIVEIRA, Dennison de. *Estado e Mercado na Radiofusão*. Campinas (SP), Dissertação de Mestrado, Deptº de Ciências Sociais da Unicamp, 1990.
- ORTIZ, Renato. *Cultura e modernidade*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- PETERS, John D. *Distrust of representation: Habermas on the public sphere*. London: Media, Culture & Society, Vol. 15, nº 4, October 1993.
- RAMOS, Murilo César O. *Às margens da estrada do futuro*. Brasília, Disponível na WW via URL: www.unb.br/fac, 2000.
- _____. *Comunicação eletrônica e futuro – Cidadania e Ambiente Regulatório*. Brasília, XXXV SBPC, julho/2000.
- _____. *Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público*. In: CAPPARELLI, Sérgio et al. *Enfim sós: a nova televisão no Cone Sul*. Porto Alegre: L&PM/CNPq, 1999.
- RIBEIRO, Lavina Madeira. *Contribuições ao estudo institucional da comunicação*. Teresina (PI): Edufpi, 1996.
- ROSS, Andrew (org.). *Universal abandon ? The politics of Postmodernism*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988.
- SANTOS, Boaventura de S. *Pela mão de Alice - o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995.
- SIGNATES, Luís. *Sobre a racionalidade específica do campo da Comunicação*. Goiânia: Ensaio, junho de 1997.
- THOMPSON, John B. *Ideologia e cultura moderna - teoria social crítica na Era dos Meios de Comunicação de Massa*. Petrópolis (RJ), Vozes, 1995.

_____. *The theory of the public sphere*. Teesside, Theory, Culture & Society, Vol. 10, nº 3, August 1993.

_____. *A mídia e a modernidade – uma teoria social da mídia*. Petrópolis (RJ), Vozes, 1998.

Los medios vistos desde adentro: globalización, Concentración e interés público

Liliana Llobet^I
Susana Molina^{II}

Esta investigación pretende indagar, entre otros aspectos, sobre la relación Estado-Medios de Comunicación-Sociedad a partir de la percepción que los responsables gerenciales y de producción de los medios de la región sur de Córdoba tienen del rol de los medios en relación con el Estado nacional y los cambios impuestos por la concentración económica y el crecimiento tecnológico.

Se parte de la idea de que analizar el rol de los medios y su vinculación con el poder político y la sociedad civil supone una primera aproximación a la idea de políticas de comunicación (entendidas como cuerpo normativo, organizado y armónico, destinado a regular la acción de los medios). En el proceso de redefinición de los espacios, generados por la globalización y la regionalización, las políticas de comunicación resurgen en el debate en un amplio espectro temático (auto o heterorregulación, responsabilidad empresarial, monopolio vs. integración, etc.). En tal debate, dos categorías adquieren relevancia: "interés público" y "servicio público".

Esta ponencia tiene como objetivo allanar el camino hacia una definición de interés público. A partir de los primeros resultados de la recolección de datos, se intentará abrir líneas de análisis de la realidad mediática local que sirvan de guía en la interpretación de la acción de los medios. Así, interés o servicio público, pueden ser caracterizados con mayor precisión sondeando en el propio discurso de quienes gestionan los medios. Se dará prioridad en esta instancia a las opiniones relativas a la participación estatal en las políticas de comunicaciones, al desarrollo del proceso de concentración de capitales y sus consecuencias y a la perspectiva de lo local.

^I Universidad Nacional de Río Cuarto - Jefe de trabajos prácticos - Magíster en Estudios Latinoamericanos (Orientación Integración).

Hasta el momento se efectuaron entrevistas en profundidad en la ciudad de Río Cuarto (cabecera de la zona sur de Córdoba) a directivos y jefes de producción de los principales medios. Una segunda etapa ampliará la recolección a cinco localidades periféricas.

Sobre el total de medios existentes en la ciudad, un diario, catorce emisoras radiales (una de amplitud modulada), dos señales televisivas (una abierta y una de cable) se seleccionaron: el único medio gráfico local, la radio AM por ser la de mayor antigüedad en la ciudad y el canal de aire, por su penetración y área de cobertura (llega a toda la región y es una de las señales de mayor encendido). También se contactó al director del único canal de cable de Río Cuarto.

Estado, leyes y gobierno

Una de las dificultades para definir eficazmente la significación del concepto de interés público estriba en la estrecha vinculación que se plantea entre esta noción y la de regulación de los flujos de información, en especial cuando se asocia regulación con Estado.

El espectro de acción del Estado sobre la comunicación masiva es una discusión de larga data que ha ido tomado nuevos giros en la medida que los medios de comunicación se han visto influidos por el avance de las inversiones privadas, la concentración de capitales y los cambios en la lógica de mercado.

En Argentina, más allá de las controversias, pocos se atreven a cuestionar el deber del Estado de garantizar los derechos de informar e informarse. Sin embargo, dos puntos -plasmados en sendas leyes- colocan el accionar estatal en tela de juicio: la actividad radiodifusora y la competencia leal entre medios; y esto es así porque las leyes son obsoletas, o no se aplican, o no se adecuan a la realidad actual.

Entre los directivos entrevistados las interpretaciones permiten afirmar que hay coincidencia en la necesidad de la presencia del Estado en la regulación de frecuencias y otorgamiento de licencias, en el caso de los medios electrónicos, pero se registran diferencias a la hora de pensar en una normativa que enmarque las características de la propiedad de los medios.

Esta perspectiva varía sustancialmente en el caso del medio gráfico dada la ausencia de un marco legal para la prensa.

¹¹ Universidad Nacional de Río Cuarto - Ayudante de primera - Licenciada en Ciencias de la Comunicación.

El empresario gráfico y el director periodístico del diario local difieren, sustancialmente en sus opiniones. El primero cree que:

"Desde el Estado se puede propiciar lo que son grandes referencias que además plasmadas ya en nuestros documentos fundacionales, verdad, el hecho de lo que es pluralismo y todas estas cosas que hacen a la libertad de las personas, a la libertad de pensar, pero no, no me alcanzo a imaginar una norma que de alguna forma pusiera algún marco regulatorio, no?, eh.. no, no, es más fácil reglamentar un poco de contenido, pero no se si el tema propietarios."

Desde la óptica de la producción de los mensajes, el segundo hace hincapié en la parte empresarial del problema y supone que el Estado debería apoyar con un régimen a los medios chicos que no forman parte de los megagrupos:

"Sí, la regulación del Estado, habría que diferenciar, no regulación del Estado en el trabajo del periodista, sino la regulación del Estado en la función de la empresa periodística o en el desarrollo de la empresa periodística. Sí, yo lo vería desde el punto..., yo incluiría a los diarios en una ayuda general a las PYMES, a los diarios regionales como éste, en un plan nacional de ayuda a las pequeñas y medianas empresas, Evidentemente los diarios regionales son pequeñas y medianas empresas, no los grandes diarios capitalinos, si claro, yo creo que el Estado tendría que ayudar a que éstas otras voces alternativas puedan ser viables económicamente. La realidad nos muestra que cada vez subsistir en el mercado".

La percepción de la perspectiva legal es distinta en el caso de los consultados insertos en emisoras radiales y los canales de televisión.

El responsable de la programación de la radio de amplitud modulada considera que los organismos del Estado creados para efectuar controles específicos no cumplen con el rol que se les ha asignado

"Realmente no se cumplen las funciones de los entes reguladores, como tiene el COMFER, en estos momentos en distintas actividades. En casos concretos, la ley vigente, la 22285, que es una ley que viene del Proceso pero que ningún gobierno, del '83 para acá, logró que se cambiara, uno no sabe por qué no hay una nueva ley, por qué no existe una nueva ley de Radiodifusión si nos atenemos a esa ley la mayoría de los medios está en infracción."

Esta percepción de ilegalidad se completa cuando el entrevistado afirma que como consecuencia de la falta de normativa acorde con la realidad se produce un desfasaje en el espectro radiofónico y reclama un régimen de radiodifusión que garantice "la igualdad completa".

"Todo dentro del marco de la ley, todo, incluido la designación de frecuencias, la designación de permisiones porque el gobierno es el dueño de las frecuencias, lo que hace cada una de las

empresas es ser permisionarios de la onda por un tiempo determinado y que esto signifique respeto además por toda la gente que trabaja y que se puedan cumplir todas las normas, para que la igualdad sea completa".

Un panorama más interrelacionado ofrece el director del área informativa de la misma radio vinculando la presencia del Estado con el poder de los empresarios de los medios, pero tampoco considera una solución volver al esquema de propiedad pública::

"De pronto hay razones políticas que si, no el Estado, sino quien ejerce el gobierno en nombre del Estado, por ejemplo, la Ley de Radiodifusión del tiempo de la dictadura militar, ya advertía que la concentración de medios.... Los medios están en poder de los empresarios, en la medida que pacte el gobierno de turno con los empresarios será posible desconcentrarlos, no se hasta dónde. Que volvieran los medios a poder del Estado..."

La afirmación hace referencia a los períodos de gobiernos autoritarios en el país que limitaron la libertad de expresión y llevaron al extremo la aplicación de la censura y la tergiversación informativa. La postura conceptual del entrevistado oscila entre un ejercicio honesto de la libertad de expresión y un control de la concentración empresarial.

El director de Canal 13, Televisión Abierta es contundente al afirmar que durante la presidencia de Carlos Saúl Menem se propició el nucleamiento de empresas periodísticas con la implementación de políticas privatistas que comenzaron con las empresas públicas y que se constituyeron en el primer paso para lograr la descentralización del Estado al tiempo que se favoreció el ingreso de capitales extranjeros en esta actividad:

"Durante todos los últimos diez, doce años de gobierno peronista fue una política deliberada, fundada en la atracción de capitales. Como contrapartida, yo no dejo de observar que eso ha provocado que los capitales ingresaran. Cosa que antes no lo hacían, en esto hay que ser objetivos. ¿Qué hace el gobierno peronista en su deseo de atraer capitales para mejorar o agrandar los medios de comunicación locales? Emparcha la inexistencia de la ley con decretos. Esos decretos son los que permite, primero, la concentración de los medios, y segundo el ingreso de capitales con garantías mínimas, que hay que darlas porque es lógico..."

Valorada como positiva la inserción de los flujos financieros en empresas mediáticas se señala la ausencia de normativa para poder contener y encauzar este movimiento generado a partir de una decisión política acorde con el sistema neoliberal llevado adelante a partir de la recuperación de la democracia en 1983 y profundizado desde 1989.

"...más que ha favorecido: ha sido deliberado, ha salido de una política deliberada para hacerlo. Ha impulsado, no es que se ha hecho el oso, lo ha impulsado deliberadamente en todos los órdenes de la economía, incluidos los medios. Ha favorecido la concentración, así como no

había supermercados y ahora...En todos los sectores la economía ha favorecido esa concentración. Como una política de gobierno deliberada"

Existen opiniones similares entre los entrevistados de los medios radiales sobre la probable reforma de la Ley de Radiodifusión o la estructuración de una completamente nueva. No dudan en afirmar que en este proceso incidirán directamente los intereses de los medios ya conformados en megagrupos:

"Las regulaciones deben, las leyes deben estar pensadas no para los empresarios que están como es habitual. Porque este es el gran defecto: se hacen leyes, la ley, la reforma constitucional, no se hacen pensando en la Constitución sino en la reelección, cuando deberían hacerse al revés, debería pensarse en la Constitución, no en la reelección. Lo mismo sucede con la ley de radiodifusión: se va a hacer en función del molde de Clarín, de Telecom, de Telefónica, los intereses de los grandes

Esta apreciación coincide con la postura de los encargados de producción y programación del medio radial respecto de las características que debería tener una nueva ley. Ésta tendría que considerar los micro emprendimientos. Si hubieran existido normas en ese sentido, no habría tantas emisoras de frecuencia modulada, pero por otro lado hoy gozarían de una posición más sólida, mejor equipamiento tecnológico y al amparo de la ley:

"...Si alguien hubiera hecho una ley de radiodifusión admitiendo que había muy pocas AM, muy pocas FM y hubieran dado un marco normativo en 1983 para que uno tuviera opciones, mayor cantidad de opciones, de informarse, de escuchar música, lo que fuera en las FM., le hubieran dado un contenido, hoy tendríamos, seguramente, menos FM de las que hay, pero más sólidas, con menos conflictos, eh... con personal más capacitado, las empresas mejores formadas. No empresas que en muchos casos han estado obligadas a trabajar en la clandestinidad o en la semiclandestinidad, porque esta es la verdad"

El jefe de Producción de la misma emisora televisiva aprecia que el Estado no ha tenido un rol protagónico en el área de las comunicaciones masivas porque no ha logrado separar claramente su propio rol, del poder y de los intereses económicos

"Esa es una pregunta difícil. Yo creo que... el rol del Estado cumplió un ciclo. Fue... habría que ponerse a ver... bueno, ya se sabe como fueron las concesiones de los canales: del 13, el 11, del 9. El rol del Estado, me parece que no ha tenido mucho que ver en esto. Pero sí, creo que, donde más se ha notado, más se ha visto, fue en que se ha confundido lo que es el poder del Estado con el poder económico de los medios como lo que sucedía o sucede con el canal oficial, ATC. Es decir, yo creo que no ha habido un buen manejo de esos recursos. Porque a veces confunden el rol del Estado, con el poder, con los medios..."

Reconoce el poder de gestión estatal y su función en la regulación de estos procesos. Adhiere a la necesidad de una ley equitativa que evite no sólo los monopolios empresariales sino también la emisión en cadena de determinados programas de gran convocatoria como son, por ejemplo, los partidos de fútbol.

"Yo creo que el país necesita una nueva ley de radiodifusión. Bueno, que está por definirse, que está en camino. Sobre todo en el tema de televisión por aire o en otros medios donde estar legal o estar ilegal origina una serie de cosas, de erogaciones, gastos, que me parece que es una competencia desleal para quienes lo están.

El fútbol en Buenos Aires... es decir, el interior del país subvenciona el fútbol que ven los cuatro - eso es lo que no entiende la gente-, los cuatro millones y medio de personas o cinco... que ven fútbol gratis a través de las emisoras de Buenos Aires y el resto, el interior del país tienen que pagar. Yo creo que ese tipo de cosas, ese tipo de eventos, en ese tipo... tiene que haber intervención del Estado para... hay cosas que son un negocio: pero hay eventos [en donde] yo creo que ha habido monopolios. Están, está el contrato. La AFA, hasta el 2004, 2005.. pero me parece que ahí tiene que intervenir el Estado..Entonces, en ese tipo de eventos, no puede ser que el interior del país subvencione con el pago de la cuota y la emisión por cable esta situación cuando en Capital se ve gratis"

Claras diferencias aparecen entre las opiniones de los titulares de los medios radiales y televisivos y los responsables del diario local. Los primeros reclaman una nueva Ley de Radiodifusión o una actualización de la vigente y de su efectiva aplicación. Las reformas que sugieren se centran, fundamentalmente, en el pedido de garantizar una relación más equitativa o igualitaria frente a los grandes grupos monopólicos que lideran empresas de comunicación. La razón que aducen como justificativo es mejorar la situación que denominan de "supervivencia", basada, en particular, en el acceso a la publicidad de las empresas importantes del país. Como forma de sustento casi exclusivo, los avisos, a nivel local no llegan a cubrir, en muchos casos la inversión en producciones propias. Creen que un avance en este sentido sería lograr una norma que permita ordenar el complejo entretejido de las finanzas mediáticas que han recibido, a nivel internacional, jugosos aportes extranjeros.

La discrepancia que aparece en este aspecto con la postura del editor responsable y el director periodístico del diario local está vinculada no a que se pueda pensar y articular una normativa genérica para todos los medios desde la idea de una Política de Comunicación Nacional, pero coinciden en la necesidad de controlar, de ahora en más, la formación de monopolios y reclamar el otorgamiento de franquicias especiales para las empresas periodísticas chicas con el objeto de achicar la brecha competitiva con los grandes medios.

Los efectos de la concentración

El desarrollo de los multimedios en nuestro país ha sido más que acelerado y sus efectos se manifiestan en por lo menos dos dimensiones imbricadas: la de la estructura empresarial, que incluye la veta legal sobre la regulación de la propiedad de los medios y la de las estrategias de posicionamiento en el mercado.

El inicio del proceso de concentración de medios coincidió con la apertura democrática. Hasta ese entonces, el único marco preceptivo sobre radiodifusión, la ley 22285, impedía expresamente la posesión de diferentes medios de comunicación por parte de una misma empresa.

La desaparición de esta “traba” legal, ocurrida durante el gobierno menemista marcó un hito fundamental en el desarrollo de las fusiones de capitales. Por una parte, abrió el mercado a las inversiones extranjeras, de manera que el Estado, paulatinamente, fue dejando de ser el propietario y administrador casi excluyente de la comunicación radial y televisiva y limitó su intervención a una porción reducida de la oferta mediática: la concesión de las frecuencias por aire. En otro orden, sirvió para poner al amparo de la ley situaciones de concentración a pequeña escala que ya tenían lugar en los medios nacionales (v.g. Clarín/Radio Mitre/Papel Prensa).

Esta modificación, la única para una ley largamente criticada y de dudosa aplicación, inauguró una era de *laissez faire* para los grandes grupos y acentuó las diferencias con los medios pequeños. Y aunque hoy el Congreso evalúa la posibilidad de crear una nueva ley de radiodifusión, los empresarios locales no dejan de manifestar cierto grado de escepticismo, no sólo respecto a las normativas, sino a su implementación, especialmente en comparación con lo que ocurre en otras latitudes:

“Ese gran conglomerado [Time-Warner/America On Line] cuyo monto de fusión es una cosa absolutamente estrafalaria en montos de plata esta ad referendum de que el Congreso defina que eso no es una posición monopólica de mercado y que afecta a... Eso en Estados Unidos se cumple. Acá yo no veo hoy que tenga posibilidad de cumplirse. Las fusiones que ha habido, las nuevas distribuciones accionarias que ha habido (...) no están ad referendum de nadie.(...)”

(Director Canal 13)

La preocupación por un marco legal más preciso y mejor aplicado es sólo una de las aristas del problema, y no reviste igual importancia para todos los medios. Algunos

entrevistados parecen ceder al atractivo de la rentabilidad, pero encuentran perturbadora la acumulación de la información que pueden ejercer los megagrupos.

“Para mí hay que verlo así, desde el punto de vista de lo que es la información y desde el punto de vista del emprendimiento comercial

Sería dual. Digamos que desde el punto de vista de la concentración de la información no me gusta mucho, no me gusta mucho, es mejor la diversidad. Desde el punto de vista del emprendimiento económico es fantástico porque, obviamente, debe ser de una rentabilidad muy importante.”

(Director de Editorial Fundamento)

“El mérito es que uno tiene acceso a mucha información y al mismo tiempo el desmérito es que esa información puede estar monopolizada a través de las megafusiones de los multimedios y esto ocurre en todo el mundo y es mejor hacer la competencia desde adentro”

(Jefe de Programación LV16)

El manejo de grandes volúmenes de información unido a la capacidad de generar desde una única estructura comercial los más variados productos mediáticos diseñados para numerosos *targets* de audiencia, sitúa a los multimedios en una posición privilegiada, que deja fuera de competencia a los medios independientes o alejados de los grandes circuitos de producción y distribución, a la vez que los convierte en punteros de tendencias a seguir.

La estrategia dilecta de las empresas periféricas como alternativa de supervivencia es orientar su producción hacia los mercados locales y regionales. Una forma de diferenciarse y mantener una audiencia cautiva allí donde los grandes grupos dejan un espacio sin cubrir. Pero la amenaza de invasión de esos espacios está siempre latente, por lo que los medios locales, como observa el entrevistado, tienen que trabajar y ponerse al lado de otras cosas para que la gente los vea.

Y esto afectó muy fácil. Eh... es muy... eh... acá, hace, no hace mucho tiempo, a lo mejor una década, las referencias de la gente en nuestra ciudad eran dos: el canal de aire, el canal 13 de la ciudad y canal 12 de Córdoba. Entonces, no solamente que el acceso a la televisión por cable [se refiere a la aparición de Río Cable TV] abrió a la gente un marco donde antes no lo tenía sino que a nosotros mismos... o a la gente que estaba en la televisión –yo no estaba, pero a la gente que estaba- ¿qué sucedió? La gente tiene otra actitud crítica. Lee otras cosas. Entonces vos tenés que trabajar y ponerte al lado de otras cosas para que la gente te vea, porque si no elige otra programación.

Sin embargo, este principio no es aplicable a todos los medios por igual. Para los diarios no es fácil ponerse a la altura de los impresos de las grandes editoriales, en parte por la diferencia de tecnología, pero sobre todo por la capacidad de optimizar recursos que pueden desplegar los multimedios.

Cómo nosotros vemos en la práctica, en el producto periodístico de nuestros competidores el efecto de la concentración de medios, la lógica de la concentración de medios, lleva a achicar costos y a emplear a un periodista de Buenos Aires para hacer su columna en Clarín, para que su misma columna salga en Los Andes de Mendoza y en La Voz del Interior. Esto comprime las posibilidades de los periodistas de La Voz del Interior que quieren observar lo global, que para él sería lo nacional y lo internacional y se ve restringido porque el gran grupo, el megagrupo, que funciona en la Capital Federal ya tiene su hombre puesto en algún lugar del mundo, el algún lugar del país.

Para la televisión abierta el desafío es doble: competir con el cable y dentro del él. Cabe recordar que nuestro país posee el índice de penetración más alto de Latinoamérica, aunque dentro de la señal de cable el rating juega a favor de los canales de aire. Para el canal abierto de Río Cuarto, el surgimiento de la señal de cable significó el inicio de una nueva forma de hacer televisión. Hoy se mantiene a partir de una fórmula que combina lo global con lo local: retransmite en directo la programación de Telefé y en algunos horarios marginales introduce su producción.

Los únicos horarios centrales, que se invaden de la programación de Telefé son los horarios de Telediario. El resto son horarios marginales y periféricos, durante la semana y durante el fin de semana. Es decir... ¿cuál es la decisión? No está implícita... es decir, al comprar una programación, es decir... yo no puedo tocar el programa de Susana Giménez para poner un programa de entretenimientos nuestro. Vos no podés, primero, tocar un programa de muchos puntos de rating, caso Susana [Giménez], es decir vos no podés reprogramar...

El modelo mixto producción local periférica/programación central nacional parece constituir la única posibilidad de permanencia en el aire para esta empresa que hasta hace 10 ó 15 años lideraba con comodidad el mercado televisivo regional. Desde la perspectiva de sus responsables, la idea de transmitir sólo producciones propias no constituye un desafío, ni siquiera una utopía.

Porque más ya no hay espacio. Calculá que nosotros le restamos cuatro horas, hay días que le restamos cinco a nuestra programación central. Pero sí, a lo mejor mejorar la calidad.

¿No se plantean prescindir de comprar la señal de afuera?

No. No. Eso es la columna vertebral. Te lo expliqué muy claramente. Es muy difícil plantear eso. Sería... complicado.

No tocamos, seguimos bajo el concepto, no se toca la columna vertebral que es nuestra programación. Forman parte pero no se tocan.

Resulta al menos llamativa la indiferenciación con la que el entrevistado se refería a la programación de su emisora. La impresión es que los efectos de la concentración, variados y en continua expansión, lentamente se van incorporando como parte del paisaje habitual del entorno mediático, como riesgos o desafíos que han llegado para quedarse.

Quizás McQuail tenga razón cuando afirma que "nunca ha existido un momento más activo para la política de medios (...)" (1992 :454). El desarrollo de las megafusiones no hace más que alertar acerca de la necesidad de pensar en políticas comunicacionales, porque después de todo, el hecho preeminente es que los medios de comunicación son más que nunca el reflejo de las tendencias económicas y sociales.

Medios locales y regionales

Tal como ha sido planteado los medios de comunicación son un importante referente de los cambios sociales en tanto cumplen un rol central en la producción y circulación de los significados culturales y dan cuenta de los efectos de la globalización en su estructura organizacional, en sus contenidos (y las formas y géneros que estos adoptan) como en la manera en que se definen los mercados y las audiencias.

Al interior de una región las situaciones en que aparecen aspectos de la globalización se relacionan con una perspectiva local a partir de las manifestaciones globales que se registran en la propia zona geográfica.

Llegado a este punto, el interés es delinear algunos aspectos relevantes a la hora de encarar un análisis más profundo de la incidencia del desarrollo tecnológico y económico del sistema mediático mundial y de la actividad regulatoria del Estado nacional en los medios de comunicación regionales y locales.

La percepción de los medios locales está asociada a su función de favorecer cierto grado de cohesión social presentando y preservando características de la identidad de sus audiencias. Hoy la *proximidad*, como factor que da importancia a la agenda mediática surge con mayor fuerza frente al proceso de globalización. Así muchos de los grandes medios argentinos (cuyas sedes centrales están en Capital Federal) efectúan ediciones especiales en determinadas regiones del país rescatando las problemáticas de esos núcleos sociales. Comienzan a consumirse productos culturales que hablan de lo inmediato y no sólo de lo que es ajeno y lejano. (Llobet, 1998)

Por otra parte, estudios realizados en Río Cuarto y su zona de influencia demuestran que los programas locales son los preferidos de las audiencias a la hora de informarse sobre lo acontecido en el lugar donde viven (Grillo, 1997). A las mismas conclusiones llegan

investigaciones similares en otros países latinoamericanos y europeos (López, 1998; .García Canclini, 1995).

La capacidad de los medios de comunicación locales y regionales para generar y mantener producciones propias es restringida. Sin perjuicio de ello, la priorización de lo local y la búsqueda de la identidad del lugar para plasmarlas en las ofertas mediáticas surgen en todas las opiniones de los responsables de todos los medios consultados.

Desde situaciones prácticamente opuestas, los directivos de los canales (cable y abierto) de la ciudad creen en la predominancia de lo local a la hora de captar al público y coinciden en la importancia de los noticieros como la forma de generar en las audiencias un sentido de pertenencia aún cuando las finanzas no cierran.

"Tenemos una frecuencia local, y aunque es una señal que es antieconómica, dada las condiciones del mercado preferimos. Lo principal que se produce acá es el noticiero, porque trata de reflejar lo que está sucediendo en la ciudad. El noticiero básicamente es para todos, no hay un perfil o un segmento determinado de audiencia. Se hace con ese criterio para que lo vean toda la gente y la gente también se pueda ver en televisión. Esa es un poco la idea, el objetivo.

(Cable Visión)

"A pesar de estas fusiones gigantescas, ¿qué es lo que hace la gente?, se interesa por lo que ocurre en su pueblo, en su ciudad. Cuando se mira la proporción diaria, el 80 por ciento de la gente se remite a sus medios locales. Los noticieros son la definición, entonces, no nos importa si ganan o pierden plata. En realidad nos importa, pero no podríamos hacer nada si pierden, no podríamos levantarlos del aire si pierden. Es una definición: hay que tener un noticiero. Gane o pierda plata. Se puede tener uno, dos, ajustarte, racionalizar, tener menos gente, menos cobertura, pero el noticiero tiene que estar".

(Canal 13)

Quien más énfasis pone en el rescate de la identidad desde la recuperación de lo local es el Director de informativo de LV 16 Radio Río Cuarto:

"En el proceso de valorización lo que les queda a los medios es conservar la identidad cultural.. Hemos decidido explotar todo lo local, porque la gente quiere que se les cuente o se les analice la información de donde vive con la gente que tiene alguna oportunidad de ver... se persigue que mantenga una identidad el lugar, dentro de este proceso de globalización que parece todo atravesarlo, todo parece trascenderlo.

Lo local aparece claramente privilegiado no sólo como estrategia de subsistencia sino como un mecanismo de anclaje en la realidad inmediata. El punto de encuentro cotidiano entre los pequeños medios y sus audiencias luego del largo peregrinaje por los contenidos de lo global.

Perspectivas

La conformación actual de los medios, en su estructura, en sus contenidos como en su conexión con las audiencias constituye un desafío para los investigadores.

Antiguas discusiones, propias de las décadas del '70 y el '80, reaparecen para cobrar nuevas dimensiones a ser discutidas para adaptarlas a la realidad actual. Debates que parecían superados resurgen a la hora de entender el fenómeno de la globalización y su correlato regional y local.

Los fracasos en los intentos de reglamentar la acumulación de situaciones irregulares en la actividad mediática son la impronta que caracteriza el accionar de los medios.

El complejo panorama actual se conforma a partir de la convivencia de dos niveles de dificultad: la unificación de capitales, dueños de medios diversificados y la supervivencia de las propuestas regionales y locales en inferioridad de condiciones financieras, estructurales y tecnológicas.

De qué manera articular los componentes de esta problemática, cómo armonizar los diferentes niveles de cambio y conflicto involucrados, es un reto a largo plazo que exige no sólo de la investigación más profunda de los aspectos económicos y sociales, sino también la convergencia de opiniones de diferentes orígenes.

Los empresarios de los medios electrónicos consultados no creen que deba existir una regulación integral de los medios de comunicación sino normas actualizadas sobre el uso de la tecnología y la propiedad de las empresas. Desde el diario se descarta la posibilidad de una intervención estatal en el tema de la propiedad de los medios y la pretensión se orienta hacia un apoyo como el que reciben las pequeñas y medianas empresas.

Probablemente el concepto de políticas de comunicación resulte el más adecuado para contemplar la situación que muestra la actualidad mediática. Estas propuestas deberían ser entendidas como un sistema integrado, explícito y duradero de políticas parciales armonizadas que expongan claramente principios y normas dirigidos a regular la conducta de las empresas e instituciones profesionalmente capacitadas en el manejo del proceso general de

comunicación de un país. Uno de los objetivos de un proyecto de estas características sería proteger la producción y difusión de ofertas mediáticas con contenidos locales.

La mayoría de las naciones europeas han asumido una clara postura frente al problema, incentivando no sólo el surgimiento de este cuerpo integrado de normativas sino también dando prioridad a la producción local, muchas veces desde el propio Estado.

En este contexto se destaca la participación de las audiencias, no sólo en aquellas propuestas denominadas interactivas sino con la intervención directa, a través del reclamo, para solicitar la presencia de mayor programación vinculada con la proximidad. Existe una mayor conciencia que en los países latinoamericanos, en la tarea de preservar la propia lengua, las costumbres y las tradiciones.

La relación Estado - Sociedad civil en nuestro país, sustancialmente diferente de la establecida entre estos dos elementos en territorios europeos, dificulta la generación de espacios de debate que permitan pensar integralmente el papel de los medios de comunicación masiva.

Dada la configuración del actual sistema en nuestro país, no es posible pensar que el Estado produzca acciones tendientes considerar la situación de los medios en un sentido integral, a través del debate entre todos los sectores y plasmar estos criterios en normas generales.

Las respuestas obtenidas confirman este panorama y reclaman o sugieren medidas como las que ya han sido puestas en práctica en los países europeos, aunque sin aludir a este tipo de modelo sino con anclaje en sus propias experiencias profesionales

Bibliografía

GARCÍA CANCLINI, N. *Consumidores y ciudadanos*. Grijalbo. México. 1995

GRILLO, M. *Nuevas dimensiones de lo local frente al espacio móvil de lo global*. En *Cronía. Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Humanas*. UNRC. Río Cuarto, 1997

LÓPEZ, B.) *Televisió de proximitat: les raons de l'optimisme*. En *Transversal*. Lleida. En prensa, 1998.

LLOBET, L. *En el MERCOSUR ¿la comunicación dónde está?*. En *Temas y Problemas*. UNRC. Nº 8, 1998.

MCQUAIL, D. *La acción de los medios*. Amorrortu. Barcelona, 1992.

Liliana Llobet y Susana Molina

E-mail: lllobet@hum.unrc.edu.ar - smolina@hum.unrc.edu.ar

RELATOS DE PESQUISAS

Algumas considerações sobre o modelo de regulação do mercado brasileiro de telecomunicações: os mecanismos de controle público presentes na regulamentação do setor e o papel da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel

Sayonara de Amorim Gonçalves Leal¹

Introdução

Diante do processo de reestruturação econômica e tecnológica pelo qual tem passado sistemas de telecomunicações nas economias ocidentais, a regulação do setor se traduz em tema central de debates e conflitos pautados no controle desse mercado e no seu modelo regulatório e econômico, sobretudo quando se trata do equilíbrio entre interesses da iniciativa privada e do público (aqui entendido como agentes que participam da chamada sociedade civil não-econômica). No Brasil, especificamente, foi adotado um modelo econômico baseado na livre competição entre empresas privadas nacionais e estrangeiras.

O Sistema de Telecomunicações Brasileiro, controlado pelo Sistema Telebrás, sob o auspício do monopólio estatal, foi privatizado em maio de 1995 e rapidamente desnacionalizado. As 27 operadoras da ex-Telebrás foram reagrupadas em três grupos e vendidas em pacotes regionais, mais a Embratel, empresa de ligações à distância e internacionais, separadamente. O Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, documento legal que ditava as regras de funcionamento do setor, regulado pelo Ministério das Comunicações (Minicom), órgão do Poder Executivo, foi substituído pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT), em 1997, legislação aplicada e regulada pelo Órgão regulador, criado sob auspício dessa lei, Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

A medida fundamental trazida no bojo da reforma do setor de telecomunicações no país, além da privatização do Sistema Telebrás, foi a criação da Anatel, a partir da LGT. Esta lei apresenta uma ruptura entre os chamados serviços de telecomunicações e serviços de radiodifusão, que merecem uma outra legislação, provavelmente a chamada Lei Geral de

¹ Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília.

Comunicação Eletrônica de Massa, ainda não implementada para substituir nessa área o CBT. A LGT arbitra sobre o funcionamento de redes de telecomunicações, os recursos de órbita e espectro de radiofrequência está sendo regulamentado pelo Minicom, mas recebe tratamento jurídico pela lei. A TV fechada também está na nova lei e é regulada pela Anatel.

Tendo como pano de fundo o paradigma regulatório admitido para as telecomunicações no Brasil, apoiado no direito consuetudinário anglo-saxão de feição mais flexível à participação do público do que o Código Brasileiro de Telecomunicações, pautado no código de direito francês, o tema fundamental tratado neste texto são os mecanismos de controle público contidos no novo modelo de regulamentação das telecomunicações brasileiras. A LGT e o Regimento Interno da Anatel, como dois dos principais documentos para apoiar a regulação do setor, são o ponto de partida para se entender como funciona o novo sistema de telecomunicações no país.

Falar de controle público em termos de Comunicações¹⁶ no Brasil é de fato um desafio teórico e conceitual, porque simplesmente nunca existiu, efetivamente, nesse macro-setor, qualquer tipo de participação pública, previsto por seu modelo de regulação. O controle público é mais uma palavra de ordem do que qualquer outra coisa, no entanto, não vamos aqui neste texto fazer o esforço reflexivo e teórico que exige para se chegar a definição do termo, mas sim apontar como a sistemática do paradigma regulatório para as Comunicações no Brasil, inclusive na área de telecomunicações, nos dá subsídios para chegarmos a uma idéia de controle público. No momento, pode-se apenas fazer um recorte desse “público” e destacar e considerar dele a parcela de atores que participa da sociedade civil e que não faz parte da esfera econômica. Seria o público não-estatal e não-mercado.

Um breve histórico do sistema de regulação do setor de Teles no Brasil: a não-participação pública

Na tradição jurídica da regulação de organismos de regulação no Brasil nunca houve a ênfase, preocupação com a participação pública nos processos decisórios que se dão em nível do setor das Comunicações, devido à grande centralização das forças regulatórias pelo Estado. Os próprios meios impressos, jornalísticos só são objeto de leis específicas e não se submetem a qualquer tipo de organismo de regulação.

Com relação ao setor de telecomunicações, o que nos interessa mais de perto, o modelo brasileiro de regulamentação oscilava, desde finais do século XIX, entre o radicalismo nacionalista do monopólio estatal rígido e o favoritismo de caráter liberalizante no sistema de concessões que beneficiava o interesse privado, representado por empresas, sobretudo estrangeiras, abrindo o mercado de telecomunicações para essas firmas. Mas esse meio termo jamais intimidou a participação privada no Sistema de Telecomunicações no Brasil; a regulamentação, a partir de 1962, com a instauração de lei específica no setor, apenas a limitava.

Do final do século XIX, de quando data o primeiro diploma legal regulamentando a utilização das Comunicações por processo eletromagnético, a partir do Decreto Imperial nº 2614, de 21 de julho de 1860, à sanção, em julho de 1997, da Lei Geral de Telecomunicações, houve mudanças fundamentais no STB, inclusive a abertura da possibilidade dos cidadãos/usuários participarem do processo de regulação do setor.

Até 1920, um grande volume de atos normativos foi suficiente para assegurar ao novo direito a sua autonomia legislativa. Em 27 de maio de 1931, editou-se a primeira consolidação das leis de telecomunicações, o decreto executivo, nº 20.047. Esse ato manteve-se por 30 anos, até que em 5 de outubro de 1962, entrou em vigor a Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Nesse documento, o Direito de Telecomunicações ganhava autonomia formal e equiparava-se à maioria dos países do mundo que possui lei específica para regular suas atividades no campo das telecomunicações (Vianna, “Interpretação da Emenda Constitucional, nº 8”, de 1995).

Dois aspectos que se sobressaem no CBT, enquanto marco regulatório da política nacionalista praticada no setor, são a forte presença do Poder Executivo exercendo o papel do órgão controlador do setor e a determinação de regras de moralização e de incentivos para se estabelecer um modelo institucional público (estatal). O abuso de poder dos governos brasileiros no período pós-militar, a partir de 1985, contribuiu para problematizar a regulamentação do setor, sobretudo no tocante à radiodifusão. Aqueles presidentes neutralizaram a autonomia do Sistema Telebrás sobre o setor, transpondo as barreiras à iniciativa privada e ao regime de concessões impostas pelo Código de 1962.

¹⁶ Comunicações, nos termos do Prof. Murilo César Ramos, pesquisador, M.D. da Faculdade de Comunicação da UnB, é um campo convergente das telecomunicações, da Comunicação Social e mais recente, das redes de informática.

Apesar de ser burlado em muitas de suas determinações, o CBT permitiu a regulamentação das atividades e prestação de serviços no SBT, organizou a estrutura do setor e instituiu uma política nacionalista para conduzir a Telebrás. Mas o Código hoje atingiu seus limites e a revisão da lei com vistas a uma reforma na regulamentação do setor, considerando a evolução tecnológica, novas regras de competição, demanda por novos serviços e pressões externas e internas, foram os principais atores que determinaram a sua revogação.

A lei 4117 é anterior à frequência modulada, ao conhecimento e exploração das potencialidades das novidades das tecnologias eletrônicas e digitais, bem como ao emprego comercial do transistor e do chip.

Os pontos mais marcantes previstos na lei são: a criação de um órgão para executar a política – definido o Contel (Conselho Nacional de Telecomunicações) –, elaboração de um plano Nacional de Telecomunicações, criação de uma empresa para explorar, em nome do governo, os serviços definidos como de sua responsabilidade: Embratel, criada em 16 de setembro de 1965, criação de uma fonte de recursos de capital, possibilitando a essa empresa estatal, a implantação de serviços ao seu encargo (FNT – Fundo Nacional de Telecomunicações), regulamentação do preceito constitucional definidor das tarifas dos serviços prestados. O Ministério das Comunicações foi criado em 1967, com a extinção do Contel.

O Contel, na verdade, foi a primeira tentativa de se instaurar um órgão regulador para as telecomunicações. Naquela época ele tinha a responsabilidade de normatizar o setor, seria a representação máxima de uma política pública para conduzir os serviços de telecomunicações. A maioria dos componentes do quadro profissional do órgão seria ligada ao governo, indicada por altos funcionários do Estado. O Contel se baseava numa estrutura cujo eixo era a centralização no Poder Executivo, de tradição autárquica e cooperativa, mas sem nenhuma autonomia. Mas, o organismo de regulação teve vida curta em decorrência do golpe militar, em 1964, que o substituiu três anos depois por um órgão do Executivo, mas ainda centralizado no Estado, o Minicom.

No âmbito do Minicom, havia a promessa de um organismo colegiado, o Conselho Nacional das Comunicações – CNC – para dotar o novo ente regulador de um certo caráter democrático e de participação mais ampla, além da esfera estatal, mas o Conselho nunca saiu do papel. A discussão sobre o CNC foi bastante recorrente e enfática na Constituinte de 1988, matéria de debate constante entre entidades que representavam a sociedade civil, OAB,

Organização dos Advogados do Brasil, Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), que mergulhou mais fundo no processo e fundou o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações, com uma clara proposta de ampliar o debate sobre o capítulo das Comunicações na Carta Magna e chegar a um resultado que contemplasse a participação pública no setor. Esse período foi o marco da concepção de controle público, ainda que vaga, como permanece até hoje. No entanto, a reivindicação por uma sociedade organizada e com capacidade de eleger representantes apropriados para defender interesses gerais, efetivamente, públicos, não estatais e menos mercadológicos, nasceu naquela época e ainda hoje encontra eco. O debate ressurgiu sobretudo quando se discute a formação de conselhos e comitês representativos que defendam a influência pública nos processos decisórios da nova estrutura de regulação representada pela Anatel.

A criação da agência reguladora, com a proposta de admitir controle público, abre a possibilidade do quadro de regulação das Comunicações no Brasil apresentar uma estrutura menos autoritária, centralizada e mais democrática. Nos termos de Murilo César Ramos, o que havia era uma estrutura dividida em dois modos principais de regulação: a regulamentação das telecomunicações, exercido pela empresa estatal monopolista, Telebrás, subordinada às diretrizes e metas estabelecidas pelo Minicom e a regulação dos serviços de rádio e televisão, essencialmente a cargo do aparelho burocrático do Ministério das Comunicações, mas sob influência da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT).

Nesse meio termo, mercado e Estado, a localização de controle público não encontra lugar. A ressalva para uma regulação que privilegie os usuários/cidadãos está de fato nos termos da LGT e na atuação fiscalizatória da Anatel.

A LGT: a definição dos Modelos econômico e regulatório: as possibilidades de controle público

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações inaugura a terceira fase do projeto de reestruturação do STB, que se traduz no processo de privatização do sistema que foi amplamente desnacionalizado atendendo aos pressupostos neoliberais já levantados no projeto de reestruturação de setores estratégicos da economia brasileira do atual presidente Fernando Henrique Cardoso, “Mãos a obras, Brasil”. Pode-se apontar, no entanto, essa lei como medida decisiva para a reforma do setor de telecomunicações no Brasil, por pautar uma nova

regulamentação para o setor. Em declaração à *Revista Nacional de Telecomunicações*, de fevereiro de 1997, o ex-ministro das Comunicações, Sérgio Motta, falecido em abril de 1998, declarou a intenção de se acelerar o processo de aprovação da lei,

“Por orientação expressa do presidente da República, pretendemos concluir este processo de privatização em 1998. Não é fácil. Aliás, é extremamente difícil, mas eu tenho coragem pessoal e tenho cobertura política do presidente da República para este projeto.”

A LGT diferencia-se do antigo Código Brasileiro de Telecomunicações em vários aspectos, principalmente quando prevê a criação de um órgão regulador independente, uma medida inusitada, em termos de regulamentação no Sistema de Telecomunicações no Brasil. A nova lei trata dos serviços de valor adicionado, classifica os serviços de telecomunicações em serviços de interesse restrito (no CBT havia o serviço público em geral e o serviço público restrito, serviço limitado, de radioamador e serviço especial). Quanto ao regime jurídico, a lei ainda diferencia, com clareza, serviços públicos e serviços privados, tarefa proposta na revisão constitucional de 1988, mas não cumprida. De acordo com o documento: *“Serviço público é aquele que, por sua importância social, obriga a própria União a prestá-lo em todos os locais onde a iniciativa não for capaz de fazê-lo. Já os serviços privados constituem mero ato de autorização”* (Motta, *Revista Nacional de Telecomunicações*, 1997:6).

A nova regulamentação brasileira para o setor de telecomunicações, sem dúvida, traz conceitos e determinações claros, mas dá margens a muitos questionamentos. Embora ela seja pautada na função social do setor, Motta admitia a impossibilidade da reforma promover a universalização a curto prazo, ou melhor, que 100% dos domicílios brasileiros passem a contar com uma linha telefônica.

“(...) a Lei Geral é a criação de uma pauta social que nenhuma lei ou regulamentação havia criado, no Brasil. Com isto o país compromete-se a obedecer integralmente a uma pauta social. Além de comprometer-se com os princípios de competição e universalização dos serviços” (Idem, 1998:7).

Há três aspectos importantes que podemos destacar dispostos na LGT: o delineamento detalhado e enfático do modelo econômico do setor, a criação da agência reguladora para arbitrar a dinâmica de um ambiente competitivo e a fragmentação do Sistema Telebrás, seguida do agrupamento das *holdings* regionais desmembradas do sistema, que pertencem a diferentes firmas propensas a uma colusão, o que remete ao problema de interconexão de redes.

O primeiro aspecto diz respeito ao regime de atuação dos novos *players* no mercado, o que vai ratificar o pressuposto de que a existência de regras claras de competição pelos novos investidores era necessária, inclusive exigida, em certa medida, por esses novos atores. Fica claro, também, os principais pontos que identificam as bases sobre as quais funcionam os mecanismos de prestação de serviço pelas operadoras. Por exemplo, somente o Executivo pode extinguir a prestação de serviço no regime público, sob determinação do Estado e não do órgão público de regulação.

Em se tratando de polêmicas e infrações às regras de competição, definidas pelo modelo econômico, abusos às normas da ordem econômica o CADE (Conselho Administrativo de Desenvolvimento Econômico) pode agir através da Anatel. Mas deve ficar claro que o primeiro deve atuar em parceria de competência com o segundo, sem haver situação de confusão de atribuições ou superposição de poderes.

O segundo aspecto pode reverter-se em ameaça à universalização dos meios básicos de comunicações, mas com relação a essa possibilidade a LGT dá uma providência. O governo determina através da Lei o financiamento das chamadas obrigações de serviço público universal. O documento propõe cinco possibilidades de contornar a situação: subsídios governamentais diretos, subsídios implícitos no preço de venda das empresas a serem privatizadas, subsídios cruzados entre empresas e a formação de um fundo específico formado pela contribuição de todas as operadoras, de acordo com suas receitas.

Segundo exposição de motivos do Minicom, só há perspectiva de sucesso na primeira e última propostas, as três restantes seriam inviáveis

“por causa da difícil operacionalização, além de problemas com os acionistas minoritários; incompatibilidade com um ambiente competitivo e inocuidade a longo prazo em função do eventual bypass da rede operadora com obrigação de serviço público podendo levar a ‘distorções imprevistas no mercado’ (Bolano, 1997:6).

A solução encontrada para amarrar as propostas e chegar ao consenso, uma fórmula que de alguma maneira repasse os ganhos excessivos de alguns serviços para aqueles que são extremamente deficitários, foi a instituição de um modo de subsidiar o acesso à população, independente da classe social ou localização, sem comprometer a competitividade.

“As obrigações de universalização será objeto de metas periódicas, conforme o plano específico elaborado pela Agência e aprovado pelo Poder Executivo, referindo-se, entre outros, à disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual, bem como ao atendimento de

deficientes físicos, de áreas rurais, de regiões remotas ou de instituições de caráter público ou social” (Art. 74, Lei Geral de Telecomunicações, 1996: 18).

Com base nesse artigo, criam-se recursos complementares para cobrir parte dos custos para efetivar as obrigações de universalização. Essa contribuição deverá vir do Orçamento Geral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, um fundo específico com essa finalidade. Mas, enquanto o fundo não é constituído, serão adotadas as seguintes fontes: “(...) *subsídio entre modalidades de serviços de telecomunicações, ou entre segmentos de usuários, pagamento de adicional ao valor de interconexão*” (Lei Geral de Telecomunicações, 1996:19).

Mas, como já foi previsto pelo PASTE, o atendimento de 100% da população é utópico, sendo a utilização do recurso da telefonia virtual uma medida adicional para chegar-se ao ideal de universalização. A chamada assimetria regulatória da lei está justamente entre o regime de competição entre os *players* e a obrigatoriedade de universalização de serviços públicos essenciais pelas empresas, tendo estas que atender até áreas pouco ou nada rentáveis.

O que realmente despertou questionamentos foi a fragmentação do Sistema Telebrás, com vistas a uma possível focalização dos investimentos, promovendo assim, como no passado, desequilíbrios regionais de acessos telefônicos, comprometendo o acesso da população de baixa renda aos serviços básicos. A LGT traz em seu Art. 18, que o Executivo pode limitar a participação estrangeira no capital das operadoras, o que se traduziu numa brecha para a desnacionalização, porque o livre arbítrio desse Poder para decidir o controle acionário das operadoras foi a favor das grandes empresas internacionais. Outro, dentre alguns pontos polêmicos da lei, é o seu Art. 76 que incentiva o investimento em pesquisa de desenvolvimento de tecnologia para o setor, mas não deixa claro como efetivamente esse desenvolvimento pode ser garantido. Não é aparente a disposição de incentivo a uma política industrial nacional de desenvolvimento tecnológico para o setor de telecomunicações no Brasil.

A condução do processo de privatização das teles brasileiras a partir da LGT: a desnacionalização

Como previsto na Lei Geral de Telecomunicações, o Sistema Telebrás¹⁷ foi reagrupado em três *holdings* regionais, mais a Embratel que foi privatizada individualmente. Uma comissão especial de supervisão, criada pelo Ministério das Comunicações se encarregou da condução de todo o processo de privatização do setor. O Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) conduziu a desestatização das teles, até finais de 1998. Em julho de 1998, após passar por um processo de avaliação, a Telebrás foi leiloadada.

O modelo de privatização previa que as unidades criadas, após um prazo definido, pode competir com um número ilimitado de novos participantes, oferecendo uma variedade de serviços, sem restrições regionais, impostas inicialmente, e sem as obrigações das operadoras atuais (universalização).

As três empresas regionais são: Telesp (que cobre todo Estado de São Paulo), Tele Norte-Nordeste-Leste (abrange os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio grande do Norte, Amapá, Amazônia, Roraima, Ceará, Piauí e Maranhão), Tele Centro-Sul (inclui os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Rondônia e Acre) e a Embratel (que continua a oferecer serviços em caráter nacional e internacional).

Concluído o processo de privatização, tanto a Embratel quanto as três novas empresas já enfrentam os concorrentes em suas respectivas áreas. A firma que concorre com a Embratel, a Intelig, recebeu autorização para exploração de serviços de longa distância. As concorrentes das novas operadoras terão autorização para prestar serviços locais e regionais.

Num primeiro momento, as novas companhias de telefonia fixa prestam todos os serviços, desde o local até os de longa distância intra-regional, não sendo autorizada a participação do mercado inter-regional e internacional. A Embratel, ao contrário, no momento da sua privatização pôde oferecer serviços de longa distância em todo o país e agora já conta com uma espelho, a Intelig.

¹⁷Em 1997, o Sistema Telebrás cresceu 25%. Em 1996, a receita bruta da holding aumentou 50%, além de seu grau de endividamento ser considerado baixo. O faturamento de janeiro a setembro do ano passado ultrapassou US\$ 12 bilhões, superando em 60% a receita do mesmo período de 1995. (Telebrás, 1996). Só em São Paulo, o plano de expansão lançado pela Telesp, cadastrou 3,4 milhões de candidatos, pessoas físicas e/ou empresas por mais de 5 milhões de linhas convencionais. No Rio de Janeiro para uma rede atual de 350 mil assinantes, inscreveram-se mais de 1,4 de pretendentes ao serviço celular.

Após o cumprimento da universalização e havendo efetiva competição em sua área, cada uma das três Baby Brás poderá ser autorizada a atuar em âmbito nacional. As novas concorrentes poderão impor suas tarifas livremente e revender a infra-estrutura da empresa dominante (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nov/1997: 18-20).

As 26 companhias de telefonia celular móvel da banda A, que foram reagrupadas em oito *holdings*, com a privatização, passaram por um processo de reestruturação legal, empreendido por um grupo de quatro técnicos, indicados pelo Minicom, que formaram um conselho de administração e uma diretoria administrativa. Dessa forma, o Sistema Telebrás foi reduzido a doze unidades, vendidas em pacotes, a partir de junho de 1998, como previu o ex-ministro das Comunicações, Sérgio Motta.

No sentido de dinamizar o processo de privatização do sistema, Motta anunciou, desde o início de 1997, na mídia nacional, as vantagens, mais aparentes, da iniciativa privada adquirir as Baby Brás,

“nós estamos vendendo três coisas que o mundo não está vendendo: patrimônio da empresa, controle estratégico e mercado. Nenhum país tem a oferecer mercados das dimensões dos brasileiros. E vão juntos com a licença todos os serviços de telecomunicações (...)” (*Revista Nacional de Telecomunicações*, fev/1997: 1).

Motta, ainda admitiu que apesar do monopólio privado ser proibido por lei, “Ao privatizar uma regional, teremos, inevitavelmente, um curto período de monopólio de fato, mas pretendemos introduzir logo esses novos operadores nacionais (...)” (Idem:18).

Dois aspectos intrigantes no momento da privatização do Sistema Telebrás foram: a credibilidade que o governo tem de estabelecer um mercado competitivo, já que as “(...) evidências mostram uma tendência concentracionista fundamental em todos os mercados locais e em nível global” (Bolaño, 1997b:2), e a fragmentação de uma empresa que tinha os três componentes de venda saudáveis, o patrimônio, o controle estratégico e a venda no mercado.

Essas particularidades reverteram a decisão do governo em privatizar a *holding* de um caráter exótico, se levarmos em consideração que essa medida foi tomada pioneiramente, nos Estados Unidos, caso único de fragmentação na história das telecomunicações no chamado primeiro mundo. Mas é importante lembrar que as *Baby Bells* passaram por um processo de reunificação. Quatro delas, a Pacific Telesis e a South Bell, a Nynex e a Bell Atlantic se fundiram em duas empresas e são ponto de presença marcante no mercado de

telecomunicações da América Latina. O caso norte-americano é muito especial e não pode ser comparado ao Brasil, “(...) dada a sua situação única no mundo no setor, desde a constituição do sistema mundial de telecomunicações que predominou até o início da onda de reformas, iniciadas nos anos 80 (...)” (Bolaño, 1997b: 3).

Nos termos de Coutinho,

“É importante assinalar que nenhum país desenvolvido está caminhando para a fragmentação de suas operadoras de telecomunicações. Ao contrário, os países europeus unificaram e vêm fortalecendo as suas empresas nacionais e nos Estados Unidos se assiste a uma quebra em 1984 do monopólio da AT&T” (1997b:19).

A fragmentação da Telebrás foi defendida pelo governo sob o argumento de que, assim, se maximizaria as receitas provenientes da privatização e resultaria num modelo concorrencial mais saudável. Coutinho se contrapõe a esse argumento:

“O Ministério das Comunicações e o Congresso Nacional deveriam considerar seriamente a racionalidade de também caminharmos para uma grande empresa integrada, sob controle nacional, capaz de 1) negociar parcerias globais; 2) viabilizar o desenvolvimento de uma forte base doméstica de produção de equipamentos e software; 3) acelerar os investimentos, com metas e compromissos publicamente fixados, para a desejada universalização dos serviços” (Coutinho, 1997:18).

De acordo com a avaliação do autor, as razões governamentais apresentadas são frágeis e não justificam a desnacionalização da Telebrás. Coutinho aponta os principais agravantes da privatização, nos moldes que foi conduzida: a fragmentação dos serviços em operadoras regionais dificultaria sobretudo o estímulo à fabricação de equipamentos, desenvolvimento de produtos e à produção de *software* no país, dado que os diferentes controladores estrangeiros teriam preferências e interesses díspares, não coincidentes com o potencial de bens e serviços ofertados domesticamente; 2) a fragmentação em empresas regionais não necessariamente assegura maior grau de concorrência, pois os futuros concessionários privados poderão atuar como monopólios locais e utilizar as suas empresas como *cash-cows*, investindo aquém do potencial; 3) no caso brasileiro, a marcante desigualdade regional significa que as empresas que operaram nas regiões menos desenvolvidas podem enfrentar sérias dificuldades para suprir os serviços em áreas de baixa renda/densidade populacional, afastando-nos, portanto, do ideal de universalização (Coutinho, 1997:19). Nesse sentido a atuação do órgão regulador, com base na participação pública, deve

disciplinar a imperfeição que é própria do mercado e da relação de competição, como também garantir a generalização do acesso do público aos serviços de telecomunicações.

A Anatel e seu Regimento Interno

A Anatel é criada com base no Decreto nº 2.338, de sete de outubro de 1997 que aprova o regulamento da Agência, conforme previa a Lei nº 9472, a Lei Geral de Telecomunicações.

A Agência Nacional de Telecomunicações foi idealizada para ser um órgão independente de regulação, sem amarras com o Poder Executivo, ou qualquer outro Poder do Estado, mas a Constituição brasileira não prevê um órgão independente, então

“nós e os nossos consultores entendemos que uma agência independente caracterizaria um ente administrativo novo, não previsto na Constituição de 1988, que contempla os casos de autarquia, sociedade de economia mista, etc., mas nenhum órgão ou agência independente” (Motta, *Revista Nacional de Telecomunicações*, 1997: 5).

A solução encontrada pelo governo foi transformar a Anatel em autarquia especial, vinculada ao Minicom, mas não tão independente do Executivo. O governo federal ficou responsável pelo Plano Geral de Outorgas, organização de mercado, além de controlar os orçamentos do órgão para o seu funcionamento. Os atos de outorgas, fiscalização e cassação serão feitos pela Agência. *“Mas nem a FCC (Comissão Federal de Comunicações) dos Estados Unidos é totalmente independente porque é ligada ao Congresso, e não ao Executivo”*, argumentava Motta (*Revista Nacional de Telecomunicações*, nº 211, 1997:5).

A Agência foi espelhada no modelo da Federal Communications Commission-FCC, órgão regulador do mercado norte-americano de telecomunicações, fundado na tradição legal anglo-saxã. Mas, a autonomia do órgão brasileiro é relativa, à medida que a agência além de somente poder executar a política acordada entre Executivo e Congresso Nacional, está ainda submetida às diretrizes do governo, apesar da independência financeira e do livre arbítrio para planejar e alocar seus recursos sem a interferência direta do governo federal.

A Anatel está essencialmente ligada ao Executivo, a determinação de seus planos financeiros, organização, definição de comissão e funções comissionadas, orçamento estão submetidas aos rigores do governo federal. A agência tem o poder de outorga e extinção do direito de exploração do serviço no regime público. A atuação da agência está centrada

sobretudo no mecanismo de fiscalização, arbitragem, regulamentação de todos os aspectos e condições de prestação de serviços de TV a cabo, radiofrequência, satélites e serviços básicos e não-básicos de comunicações em território brasileiro.

O Regimento Interno¹⁸ da Agência, que recentemente passou por uma reformulação, entrando em vigor o novo RI, em 1º de janeiro de 2000, é responsável pela organização e o funcionamento da Agência, devendo otimizar a exploração dos serviços de telecomunicações, em seus aspectos de regulamentação, outorga de concessão e permissão, expedição de autorização, uso dos recursos de órbita e de radiodifusão e fiscalização. No novo documento, houve a inclusão de parágrafo único que ratifica as competências da Anatel. Logo no início do documento, mais precisamente no art. 4, parágrafo VI, está previsto o ato deliberativo da consulta pública, procedimento fundamental para participação pública nos processos decisórios da agência, o ponto de partida para se pensar em controle público na regulamentação do setor. As próprias sessões devem ser públicas, além de contar com a presença do ouvidor, agente responsável pela crítica de tudo que foi acordado ou decidido, porque tratam de resolução de questões pendentes entre agentes econômicos e entre estes e consumidores ou usuários e fornecedores de bens e serviços de telecomunicações (art. 8 do RI). No entanto, o inciso 1, do art. 9, do documento diz que *“Quando a publicidade ampla puder violar segredo protegido ou intimidade de alguém, a participação na Sessão será limitada.”*. Para essa prerrogativa é necessário ter bastante acuidade com o conceito de “proteção ou intimidade de alguém”, para avaliar quais os interesses em jogo, de acordo com a regulação o interesse público é que deve ser privilegiado e este é o ponto para efetivação de um controle público.

Houve uma mudança estrutural no texto no sentido de condensar o conteúdo do RI, em relação à sua primeira versão. Por exemplo, no art. 16 do novo documento, diz que *“reuniões destinam-se a deliberações sobre assuntos da Agência”*, enquanto o art. 17 do antigo RI, que trata da mesma matéria, determina que *“as reuniões serão destinadas ao debate e à deliberação sobre assuntos que não dependam necessariamente de sessão.”*. Os fatos ocorridos nas audiências públicas (art. 42) devem ser publicizados pela Anatel, para manter o princípio de transparência e publicidade.

¹⁸ O Conselho Diretor da Anatel, segundo lhe permite a LGT (art. 22), conduz o processo de revogação do Regimento Interno da Anatel, de 17 de dezembro de 1997, a partir de comentários recebidos em consulta pública, nº 154, que recebeu comentários e sugestões para alterar o RI do órgão regulador, tendo o novo documento sido aprovado em novembro de 1999, entrando em vigor em 01 de janeiro deste ano.

Para gerir o órgão foi criado o Conselho Diretor, com quatro membros, escolhidos segundo critérios técnicos. Ainda foi prevista a criação do Conselho Consultivo, composto por doze membros do Legislativo, do Minicom e alguns representantes da sociedade civil e da iniciativa privada. Entretanto, o poder de decisão do Conselho Diretor vai até onde não contraria as atribuições previstas na Lei Geral de Telecomunicações e no Regimento Interno e principalmente, a soberania do Estado.

Ao Conselho Consultivo cabe o gerenciamento do plano de universalização dentro da Anatel, entre outras funções. Esse departamento da Agência tem uma das atribuições mais fundamentais e desafiantes que as outras seções: garantir o acesso dos usuários aos serviços básicos, tarefa que depende essencialmente da prática legal de fiscalização das atividades praticadas no setor.

A regulamentação de serviços prestados na área de telecomunicações no Brasil deverá ser pautada, segundo determinação do Art. 63, do Decreto 2338, *“nos princípios de legalidade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, impessoabilidade, imparciabilidade, igualdade, devido processo legal, publicidade e moralidade”* (Revista Nacional de Telecomunicações, n.º 211,1997:13).

As normas prescritas no Decreto inibem qualquer atitude por parte das novas operadoras de discriminar usuários ou prestadores de serviço de telecomunicações, devendo a Agência *“(...) verificar o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência de autorização, permissão ou concessão, especialmente as relativas à universalização dos serviços”* (Art. 64, inciso II, Idem:13).

Os mais importantes desafios e compromissos da Anatel estão no cumprimento do referido Art. 63, que pressupõe a atividade de regulação do regimento interno do órgão e da atuação da iniciativa privada no mercado brasileiro de telecomunicações. Somando-se ao cumprimento dessas funções, devemos enfocar a relevância de incentivar o processo democrático, previsto no Decreto que regulamenta a Anatel, que permitiria a consulta pública de minutas e atos normativos do órgão, dando oportunidade, assim, da população brasileira tecer críticas e sugestões sobre a atuação da Agência. *“Qualquer pessoa terá o direito de peticionar ou de recorrer contra o ato da Agência no prazo máximo de trinta dias, devendo sua decisão ser conhecida em até 90 dias, nos termos do Regimento Interno”* (Art. 69, Idem, p 13). No entanto, na nova versão do RI, no item, *“Do procedimento normativo”*, que no antigo documento consta o art. 70, inciso 1, ratificando que *“qualquer pessoa poderá*

formular críticas ou sugestões acerca dos projetos de atos normativos submetidos à consulta pública”, não traz explícito a possibilidade de participação de “qualquer pessoa” no referido procedimento. Então, os mecanismos de controle público estão presentes na regulamentação do setor, embora sejam ainda manejados pelo “público” que deles têm conhecimento. A possibilidade de participação pública no processo regulatório das Comunicações está presente em muitas das seções tanto da LGT quanto do RI da Anatel.

Mas, a grande esquizofrenia regulatória da agência está na radiodifusão, ainda submetida à regulação do Minicom, no entanto, a gestão do espectro radioelétrico está subordinado à Anatel. Os serviços de TV por assinatura, TV a cabo, MMDS e DTH são controlados pelo órgão regulador. A ressalva esperada para essa polêmica pode ser dada pela vigência da chamada Lei Geral da Comunicação de Massa, cujo primeiro projeto foi enviado ao Congresso pelo Executivo, no início de 1998. Com a nova lei tratando da radiodifusão, área que o ex-ministro Sérgio Motta anunciava como sujeita a uma lei específica, o governo poderia implementar a sua reforma administrativa de reduzir o número de ministérios e nesse sentido o Minicom poderia ser extinto diante das atribuições de regulação e fiscalização relegadas à Anatel. (Ramos, Murilo, 1999)

O que recentemente se cogitava, de acordo com depoimento do ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, em audiência pública, em 27 de abril de 1999, na Câmara dos Deputados, em Brasília, é que ao ser efetivamente criada e aprovada a Lei de Comunicação, a Anatel não a regule, mas uma outra agência, submissa ao Executivo, ou que o Minicom permaneça como controlador do sistema de radiodifusão no Brasil.

Esse impasse revela uma importante questão política, tamanha é a dimensão estratégica dos meios eletrônicos de massa, porque antes de tudo discute-se a qualidade da programação de rádio e TV. A questão do conteúdo dos programas que vai ser veiculado pela mídia é o ponto central das divergências sócio-políticas, sobretudo porque tomam parte das discussões representantes de fortes grupos privados (Globo, SBT, Record) que atuam no setor, parlamentares e grupos formados no âmbito da sociedade civil. Os debates sobre o caráter nacional das produções transmitidas e a entrada de capital estrangeiro são também pontos nevrálgicos, mas que certa forma derivam da esquizofrenia regulatória da agência na área de radiodifusão.

Conclusão

Desde 1962, com a criação do Código Brasileiro de Telecomunicações, que grupos da sociedade civil solicitam um órgão autônomo de regulação para o setor das Comunicações e a instituição desse órgão, nos moldes da Anatel, e o seu potencial de democracia e participação pública, embora sofra incisivos ataques e questionamentos, como a suspeita da sua inconstitucionalidade, ainda parece ser a ressalva para o clássico problema da centralização antidemocrática do controle das Comunicações no Brasil, como em outros países da América Latina.

A Lei Geral de Telecomunicações, como documento legal que rege o setor de telecomunicações brasileiro, dá margens a pontos polêmicos como a pouca clareza de uma política pública voltada para o desenvolvimento de pesquisas, avanço tecnológico para o setor com base numa política industrial nacional. O modelo econômico bem delineado, junto ao sucesso do procedimento jurídico de desestatização e desnacionalização do setor, talvez seja o ponto melhor explicitado e cumprido até agora, salvo algumas infrações que comprometem o regime de competição, como a suspeita de formação de cartel entre a Embratel e a sua espelho, Intelig, concorrentes no mercado de serviços telefônicos à distância nacional e internacional. O problema está na composição acionária das duas empresas, a Embratel tem como sua controladora a Sprint, que foi comprada pela MCI, acionista majoritária da empresa-espelho. Mas, a polêmica ainda busca solução nos termos legais de regulação da Anatel.

Na breve abordagem desse caso, que fere a regulação do setor no que se refere à ordem econômica, aponta um dos problemas em evidência sobre o qual a agência deve agir com precisão regulatória para defender o princípio básico de competição livre, como dita o modelo econômico, ratificado na LGT. O desafio atual na análise do paradigma regulatório admitido para o setor de teles no Brasil é localizar quais são efetivamente os interesses públicos que podem ser garantidos pelo órgão, porque está na própria LGT e no Regimento Interno da Anatel os mecanismos de participação pública, e que tipo de público tem participado das consultas e audiências públicas, sobretudo investigar em que medida essas pessoas, entidades ou representações têm as suas intervenções e sugestões admitidas pela agência. Essa é a tarefa fundamental da pesquisa que desenvolvo no momento, é o fio de Ariadne que deverá conduzir a explicitação de um conceito de controle público e a sua aplicabilidade no universo regulatório do setor de telecomunicações no Brasil.

Bibliografia

- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Estado, Capitalismo e Indústria Cultural*. Tese de doutoramento, Departamento de Economia da Universidade de Campinas - UNICAMP, Campinas-SP, 1994.
- _____. *A Gênese da esfera pública global*. Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe, Aracaju (SE), Mimeo, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Estado Governo Sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BÓRON, Atílio. *A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal*. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado porém público: terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Referências ao material sobre políticas públicas em Comunicação e estudos das Telecomunicações no Brasil (ensaios, estudos e críticas à área das Telecomunicações):

- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Mercado Brasileiro de Televisão*. Aracaju, Universidade Federal de Sergipe, PROEX/CECAC/Programa Editorial, 1988.
- _____. *Privatização, mundialização, trans-regulação: o desafio atual das telecomunicações*, Instituto de Estudos do Setor Público (IESP), Fundap, São Paulo, mimeo, 1992.
- _____. *Economia Política Globalización y Comunicación*. In: *Nueva Sociedad*, Caracas-Venezuela: Editorial Texto, nº 140, Noviembre-diciembre, 1995.
- _____. *Economia Política das Telecomunicações da Informação e da Comunicação*. São Paulo, Intercom, 1995b.
- _____. (org). *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju: EDUFS, 1997a.
- _____. *Uma análise do projeto de Lei Geral de Telecomunicações*. Paper apresentado no XX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, INTERCOM, Santos - São Paulo, setembro, 1997b.
- _____. *Telecomunicações e Economia Brasileira*. In: *Revista Universidade e Sociedade*, Ano V, nº 9, ANDES, São Paulo, 1997c.
- BRENAC, Edith. "O Movimento da Privatização/Desregulamentação na Europa: contrastes da reestruturação da ação estatal. O exemplo das telecomunicações". In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE: EDUFS, 1997.
- CHARBIT, Claire. *La nouvelle réglementation des télécommunications en France: quel fonctionnement de marché?* Departement Économie, École Nationale Supérieure des Télécommunication, Paris, 1997.

COMMISSION EUROPÉENNE. "Livre Vert sur la convergence des secteurs des télécommunications, des medias et des technologies de l'information, et les implications pour la réglementation", Bruxelles, 1997

COUTINHO, Luciano, CASSIOLATO, José Eduardo e SILVA, Ana Lúcia G. da (orgs). *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*, Campinas, São Paulo: Papirus, 1995.

_____. *Um projeto para as Telecomunicações*. In: TAVARES, Maria da Conceição (org). *Privatizações: Petrobrás, Vale do Rio Doce e Telecomunicações*. Câmara dos Deputados, Brasília-DF:Secretaria de Editoração e Publicações, 1997.

DONAHUE, John D. *Privatização: fins públicos e meios privados*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GARCÍA, Olga Gil. *Políticas Públicas de Regulación de Telecomunicaciones: las instituciones políticas, sociales y económicas como condicionantes de la economía*. Instituto Universitario Ortega y Gasset: América Latina Contemporánea, 1996.

GORDINHO, Margarida Cintra (org.). *Telecomunicações: memória*. São Paulo: Marca D'Água, 1997.

HILLS, Jill. "O Banco Mundial e a privatização das Telecomunicações". 1993.

_____. *A Teoria da dependência e a sua atual relevância: instituições internacionais de telecomunicações e poder estrutural*, In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org). *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS, 1997.

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. *Sistema de Telecomunicações Brasileiras Anos 80 e 90: o movimento em torno da quebra do monopólio estatal*. In: *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun., 1997.

MAHONEY, Eileen. *A Política em Telecomunicações*. In BOLAÑO, César Ricardo S. (org.). *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS, 1997

PETRAZZINI, Ben Alfa. *Privatização de Telecomunicações: seu impacto sócio-econômico em países em desenvolvimento*. In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). *Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina*, Aracaju-SE:EDUFS, 1997

RAMOS, Murilo César. *Brasil, Globalização e as redes digitais de Banda Larga*. In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). *Globalização e Regionalização das Comunicações*. Aracaju-SE, mimeo, 1998.

_____. *As políticas nacionais de Comunicação e a crise dos paradigmas*. Faculdade de Comunicação/UnB, Brasília, mimeo, 1999.

SILVA, José Antônio de Alencastro. *Telecomunicações: histórias para a História*. São José dos Pinhais-PR: Editel, 1990.

TAPIA, Jorge Ruben Biton. *Liberalização das Telecomunicações e Formas de Regulação Pública: notas sobre a experiência recente no segmento de satélites comerciais*. In: *Cambiassu-Estudos em Comunicação*, São Luís, Vol. VII, nº 1, jan/jun, 1997.

VIANNA, Gaspar. *Privatização das Telecomunicações*. 3ª ed, Rio de Janeiro: Notrya, 1993.

WOHLERS, Márcio (1994). *Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações: ligações das experiências internacionais o caso brasileiro*. Tese de doutorado, UNICAMP, 1994.

Legislação e demais Documentos:

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (1997). “Resolução nº 001, de 17 de dezembro: Regimento interno da Agência”, em anatel@gov.br/biblioteca, Brasília - DF.

_____. (1998). “Regulamento dos serviços de telecomunicações (Anexo à Resolução nº 73, de 25 de novembro)”, em anatel@gov.br/biblioteca, Brasília - DF.

_____. (1999). “Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações”, Resolução n. 197, de 16 de dezembro de 1999.

CÂMARA DOS DEPUTADOS/COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA (1995). *Projeto de Lei nº 1.287*, junho.

DIÁRIO OFICIAL. Portaria nº 1.115, de 14 de dezembro de 1994, 15/12/1994.

_____. Portaria nº 38, de 27 de setembro de 1994, 29/09/1994.

_____. Portaria nº 652, de 1º de setembro de 1994, 05/09/1994.

_____. Lei nº 8.977, de 06 de janeiro de 1995, 09/01/1995.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Dossiê das Comunicações-Diante da Omissão do Legislativo e do Judiciário, o Governo FHC retoma práticas de autoritarismo, exclusão e beneficiamento de grupos na área das Comunicações*, 12/06/1996.

LEGISLATIVO FEDERAL. *Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993*.

_____. *Decreto Legislativo nº 177 de 5 de Setembro de 1991*.

_____. *Decreto Lei nº 97.057 de 10 de Novembro de 1988*.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1997c). “Diretrizes Gerais para a abertura do mercado brasileiro de telecomunicações, Brasília.

_____. (1997^a). *Diretrizes Gerais para a Abertura do mercado de telecomunicações*, em <http://www.mc.gov.br>, 12/12/1997a.

_____. *Decreto Lei nº 2.338, de 07 de outubro de 1977*, em <http://www.mc.gov.br>, 31/10/1997b.

_____. *Reestruturação Tarifária dos serviços de telecomunicações*, Disponível na WWW via URL: <http://www.mc.gov.br>, 06/01/1998.

_____. (1995). *Regulamento de Outorga para Concessão ou Permissão para exploração de Serviços de Telecomunicações em base comercial*.

_____. (1978). *Realizações do Ministério das Comunicações durante o período de Governo 1974/1979 e durante o II PND*, Brasília.

_____. *Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações)*.

_____. (1996). *Lei Geral das Telecomunicações*, Brasília.

_____. (1998). *Regulamento de Licitação para Concessão, Permissão e Autorização de serviço de Telecomunicações e de uso de Radiofrequência*, Brasília - DF.

Desarrollo de las nuevas tecnologías de información en México

María de la Luz Casas Pérez¹

Resumen

El desarrollo de las nuevas tecnologías en México ha encontrado tres momentos primordiales: El primero, en el que las nuevas tecnologías fueron adoptadas con propósitos educativos, y en el cual unas cuantas instituciones, primordialmente de origen gubernamental se hicieron cargo del proceso de introducción de las innovaciones tecnológicas informacionales; un segundo momento en el cual el desarrollo de estas nuevas tecnologías fue visto como un prerequisite para la apertura informática y económica del país, y un tercer momento, en el cual fueron invitados todos los demás actores del proceso económico y político del país. Este es precisamente el momento en el que se encuentra nuestro país, en el cual el sector de las telecomunicaciones y de la informática se ha convertido en la nueva actividad prioritaria de la economía, y que muy probablemente desarrollará todo un nuevo esquema de articulación, social, educativa, política y cultural.

Introducción

El presente trabajo explora el desarrollo de las nuevas tecnologías experimentado por México fundamentalmente durante el presente siglo. Se entiende aquí por nueva tecnología toda aquella herramienta de información y comunicación que resulta novedosa en su momento, y que viene a representar un cambio económico y cultural en la sociedad de la época. Partimos de la base, de que la introducción de nuevas tecnologías de información y de comunicación a través de la historia, se ha asociado siempre a importantes transformaciones estructurales de los sistemas socio-económicos, políticos y culturales correspondientes¹⁹. Desde ese punto de vista, las nuevas tecnologías son todas aquellas que con la telegrafía y la telefonía, rompieron las barreras del tiempo y del espacio para propiciar un despegue de las actividades comerciales y culturales de la época. El telégrafo es el gran iniciador de la

¹ *Directora Académica del Departamento de Humanidades ITESM Campus Morelos – México. E-mail: mcasas@campus.mor.itesm.mx.*

¹⁹ Esta idea fue planteada por primera vez por el economista canadiense Harold Innis, en su famosísima obra *Communication and Empire*. Oxford, 1950

modernidad del siglo XX, a él le siguen la telefonía, la radio y la televisión. Hoy por hoy, la computación, el internet y toda una serie de tecnologías derivadas de las anteriores, representan las nuevas herramientas para la comunicación y el intercambio de bienes, servicios, información y entretenimiento.

En México, la introducción de cada una de estas tecnologías significó poderosos avances en el desarrollo del comercio y de la sociedad. Como veremos más adelante, la adopción de estas tecnologías fue vista primeramente como una actividad dependiente del Estado, y posteriormente éste fue replegándose al punto de dejar estas actividades preponderantes en manos de la iniciativa privada. He aquí algunos de los datos más importantes en relación a esta evolución y desarrollo.

Los primeros desarrollos tecnológicos

El desarrollo de las tecnologías de información arranca en México con la implantación del servicio telegráfico en México (1849-1851) que para la década de 1870 contaba ya con 8,000 km de longitud. Alrededor de 1880 se hicieron las primeras pruebas telefónicas y poco después se instaló la primera red telefónica en la Ciudad de México. En 1883 se realizó la primera conferencia telefónica internacional de México (Matamoros-Brownsville); hacia 1890 la red telefónica contaba ya con 1100 suscriptores (un aparato por cada 10,000 habitantes).²⁰

Durante el Porfiriato²¹ hubo un gran avance en las comunicaciones y los transportes. La Revolución Mexicana (1910-1917) implicó un retroceso para las comunicaciones, por lo que fue hasta 1924 que se inauguró la primera central telefónica automática en México.²²

Hacia 1930 había en México apenas medio teléfono por cada cien habitantes; en 1950 la cifra se había duplicado, y en 1970 pasaba ya de tres teléfonos por cada cien habitantes. En 1985 la cifra se incrementó casi a nueve teléfonos por habitante. La mayor parte de la infraestructura telefónica instalada hasta 1983 había sido instalada entre 1968 y 1982.

²⁰Federico Kuhlmann; Antonio Alonso C. y Alfredo Mateos. Comunicaciones: Pasado y Futuros. Fondo de Cultura Económica, México, 1989., pp. 90-91

²¹Régimen del Presidente Porfirio Díaz (1877-1880 y 1884-1911)

²²Mientras que en los países desarrollados, semejante servicio se había ocurrido por lo menos diez años antes.

En cuanto al número de llamadas telefónicas por habitante, ésta era de treinta en 1965 y creció a 153 en 1980.

Por lo que toca a la comunicación punto-multipunto, es decir un emisor y muchos receptores, en 1928 se realizó la primera transmisión de radio en México, aunque las primeras estaciones comerciales de radio con programación regular, no se inauguraron sino hasta 1935. La primera estación experimental de televisión se instaló en 1947 y la televisión comercial se inauguró en 1950.

Un primer momento: las tecnologías educativas

En sus primeros momentos, la radio y la televisión encontraron un buen nicho en la actividad comercial dirigida al entretenimiento. Tuvieron que pasar varias décadas, antes de que el Estado hiciese conciencia de que la gran infraestructura podría ser utilizada para otros fines, particularmente los educativos.

Teniendo como tenía, una gran responsabilidad en el uso estratégico de las comunicaciones, el Estado mexicano inició las tareas para desarrollar una infraestructura de comunicación que diera sustento a otras necesidades, entre ellas la de la difusión de la cultura.

La experiencia mexicana de Televisión Educativa toma cuerpo a partir de 1965, fecha en que la Dirección General de Educación Audiovisual de la Secretaría de Educación Pública inicia un extenso plan, coherente y sistemático, de utilización de la televisión para ponerla al servicio de la alfabetización. Convencidos de la eficacia educativa de los medios, se puso énfasis en el hallazgo de un método válido y eficaz para alfabetizar. Un equipo de maestros pedagogos estudió las posibilidades, iniciando las emisiones en circuito abierto a través de una red de emisoras de televisión en todo el país.

El esfuerzo alfabetizador original animó a las autoridades a emprender un programa semejante de educación media superior (telesecundaria), que ofrecía la posibilidad de cursar las materias de la escuela media básica a todos los que no hubieran podido inscribirse por falta de cupo, a los que vivieran en zonas apartadas o en regiones cuya reducida población escolar no justificara la construcción y mantenimiento de un plantel de enseñanza secundaria y en general, a quienes por otras circunstancias no hubieran podido efectuar otros que los de la escuela básica. Este sistema quedó totalmente integrado en 1969. El sistema de transmisión,

sin embargo, era todavía abierto a través de estaciones repetidoras localizadas en distintas partes de la República mexicana²³.

Este fue el primer intento de utilizar una nueva tecnología de transmisión de información y de cultura con otros fines fuera de los comerciales. Era evidente que el gobierno mexicano estaba reconociendo la tremenda necesidad de comenzar a utilizar la tecnología, especialmente una tan poderosa como lo era la tecnología audiovisual a través de la televisión con fines propiamente educativos.

Otros intentos sobrevinieron posteriormente, la creación de radio educación, TV UNAM, y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), significaron para México una oportunidad de oro para comenzar a poner a las nuevas tecnologías al servicio de la sociedad.

No obstante que, desde la década de los años cincuenta y sesenta, instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México habían hecho ya esfuerzos por utilizar las tecnologías de comunicación para la enseñanza, fué en la década de los setenta que se propició un importante desarrollo institucional, permitiendo así abrir la oferta educativa a nuevas posibilidades tecnológicas. Así por ejemplo la televisión universitaria se hace presente con series de difusión cultural y de formación profesional y se elaboran importantes modelos de adecuación de los contenidos académicos a los lenguajes televisivos²⁴.

Las décadas de los años setenta y ochenta fueron instrumentales para lograr desarrollar la infraestructura tecnológica y a toda una planta de profesionales dedicados a la enseñanza a través de las tecnologías de educación a distancia. Lamentablemente, los esfuerzos se vieron mermados por las subsecuentes crisis económicas que vivió el país en 1976, 1982, 1985 que hicieron mella no solamente en la política económica del país, sino también en toda su estructura financiera, social y de supervivencia.

En fechas más recientes, se ha aprovechado la capacidad instalada del país, para crear una red satelital para la educación, llamada Edusat que es un sistema de transmisión y recepción de señal televisiva que inició sus actividades en diciembre de 1995. La programación de Edusat se transmite por seis canales de televisión propios de la Red, por

²³ Jesús García Jiménez. Televisión educativa para América Latina. Editorial Porrúa. México, 1970, p.p. 255-259.

²⁴ Patricia Fernández Hernández. "Experiencias institucionales de educación a distancia". Ponencia presentada en ocasión del IV Encuentro-Taller Internacional de Educación Continua del Programa Columbus, septiembre de 1988. Pág. 4.

medio de los satélites Solidaridad I y Morelos II, por frecuencias de UHF, a través de los sistemas comerciales de cable y la televisión pública.

Durante 1996 y el primer semestre de 1997, los esfuerzos de la Red Edusat se han orientado de manera prioritaria a dotar a los planteles educativos de la infraestructura requerida para la recepción de su señal. También se ha avanzado en la tarea de desarrollar el perfil de la programación y los apoyos adicionales que favorecen el mejor aprovechamiento de los materiales que se transmiten. Para el primer semestre de 1997, se habían instalado más de 15 000 equipos receptores²⁵. No obstante, y pese a los esfuerzos del Estado por utilizar la tecnología instalada con fines educativos, el énfasis del desarrollo tecnológico sigue estando en el sector comercial.

El final de los años ochenta y el principio de los años noventa vieron el nacimiento y la apertura al uso de nuevas tecnologías. Las instituciones educativas, entre ellas la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, fueron las primeras instancias en abrir sus portales de salida a Internet. Este desarrollo permitió que la planta académica y estudiantil se incorporaran a la tecnología como apoyo a sus actividades.

Los pasos que daría México durante esos años serían fundamentales en la evolución de la infraestructura de telecomunicaciones que daría paso a la instalación en ese país de nuevas tecnologías apropiadas por la iniciativa privada y auspiciadas por el Estado con diversos fines. En sus inicios, las nuevas tecnologías fueron aprovechadas dentro del marco de las instituciones de educación permitiendo el trabajo en red, la colaboración institucional y el intercambio de ideas fueron transformando otros ámbitos de la vida social, al punto de incidir claramente en la integración de organismos comerciales y de servicios que, poco a poco invadieron los ámbitos de la vida cotidiana y el comercio.

Un segundo momento: la instalación de la infraestructura tecnológica

En gran medida, gran parte de la capacidad instalada en las industrias de la computación y la electrónica, dependieron de la importación de productos manufacturados y tecnología, bienes de capital e insumos básicos para la industria. Por tal motivo, México experimentó un fuerte atraso en el desarrollo de una infraestructura de comunicaciones y nuevas tecnologías, que nuestro país todavía sigue padeciendo. Por otra parte, la incapacidad tecnológica para producir productos manufacturados en esta industria, también relegó a

nuestro país respecto de otros modelos de desarrollo y del proceso de producción y competitividad de los bienes y servicios de alto valor agregado con los países industrializados. En cuanto a la infraestructura de comunicaciones que México tuvo que desarrollar para poder, eventualmente, vincularse con el exterior, destaca la comunicación vía satélite. Al respecto, podemos argumentar, que si bien ésta comenzó oficialmente desde 1966, año en que México, junto con Chile y Panamá ingresaron formalmente a la Organización Internacional de Comunicaciones por Satélite (INTELSAT), haciendo con ello posible el establecimiento provisional aplicable a un sistema comercial internacional de telecomunicaciones por satélite, no fue sino hasta 1971 que quedaron oficialmente aprobados los acuerdos relativos a la operación del sistema. Ya en 1968, con motivo de la XIX Olimpiadas, México había comenzado a utilizar el satélite experimental ATS-3, propiedad de la NASA y rentado a INTELSAT. Al año siguiente, en 1969, México establecía una conexión internacional permanente a través del satélite INTELSAT III, situado sobre el Océano Atlántico.²⁶ Posteriormente vendrían los satélites de la serie INTELSAT IV-A e INTELSAT V cubriendo esencialmente el Océano Atlántico. Tiempo después, otra serie de satélites, los WESTAR de la serie III y IV, así como los Galaxy dieron cobertura durante los siguientes años al territorio nacional.

A raíz de esta serie de lanzamientos, tuvo lugar una auténtica revolución en la difusión y retransmisión de la información a distancia. Aunque en primer término los satélites fueron utilizados con fines militares o comerciales, llegó el momento en que la posibilidad técnica se abrió a los particulares.

En la década de los años ochenta, México decidió poner en órbita un sistema de satélites artificiales de comunicación, cuyo nombre sería “Señor de los cielos” (Ilhuicahua). La serie estaría constituida por tres satélites, uno para servicio permanente, otro para casos de emergencia y un tercero que permanecería en tierra como reserva. A partir de 1983 la serie de satélites recibió un nuevo nombre: Sistema de Satélites Morelos.

Podemos decir que, a partir de la década de los años 80 comenzó en México la difusión directa de señales de satélite. Aunque ya desde décadas anteriores, el Estado se había hecho cargo de la utilización del espacio aéreo con distintos fines. Lo anterior, haciendo valer

²⁵Secretaría de Educación Pública. Nieto, Dulce. Perfil de la educación en México.http://www.sep.gob.mx/sen/perfil/p7_1.htm

del precepto constitucional establecido en el artículo 42, fracción VI que indica que el espacio situado sobre el territorio nacional es parte integrante del mismo, con la extensión y modalidades establecidas por el derecho internacional. Por otra parte, tal y como lo establecía el artículo 28 constitucional previa a su modificación, el Estado ejercería de manera exclusiva en las áreas estratégicas, entre las que se encontraba la comunicación vía satélite, las actividades que expresamente señalen las leyes, y que expida el Congreso de la Unión. Desde ese momento, sin embargo, se sentaron las bases para la futura utilización de la infraestructura satelital, ya que en 1981 un decreto disponía que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podría intervenir en la instalación y operación de satélites y subsistemas asociados y, posteriormente, en 1994 finalmente se abrogaba parte del precepto constitucional, para indicar que si bien la actividad de la comunicación vía satélite seguía siendo estratégica para la nación, su instalación y operación ya no sería competencia exclusiva del Estado mexicano.

Otro momento importante en el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, lo constituye la privatización de la industria telefónica.

La urgente modernización y expansión de las telecomunicaciones nacionales requería de grandes inversiones, pero para el Gobierno Federal era imposible distraer los recursos fiscales necesarios para atender las demandas de salud, educación, vivienda y adecuación del resto de la infraestructura. Por lo que el Estado, ejerciendo la rectoría en las telecomunicaciones indujo su desarrollo, mediante un nuevo marco regulatorio que permitía la expansión de las mismas, iniciando con la privatización de Teléfonos de México, TELMEX ha alcanzado los 10 millones de líneas. Lo cual, aunado a los grandes avances tecnológicos y a los novedosos productos y servicios la convierten en la Empresa de Telecomunicaciones más grande e importante de América Latina.

1989 representó el inicio de una nueva etapa de desarrollo tecnológico, financiero y de servicios cuyos objetivos eran el mejoramiento de la calidad del servicio, el crecimiento y la expansión del mismo, la modernización tecnológica y la diversificación de los bienes y servicios. Como una respuesta a este reto de modernización, y para competir en la venta y promoción de los servicios digitales, Teléfonos de México inició las operaciones del Centro

²⁶ Ligia María Fadul, Fátima Fernández y Héctor Schmucler. "Satélites de Comunicación en México", en: Ruth Gall, et al. Las actividades espaciales en México: Un revisión crítica. Fondo de Cultura Económica/SEP/CONACYT, 1986, pág. 123.

de Telecomunicaciones Avanzadas, institución de investigación integrada por un grupo de especialistas altamente calificado en la materia. Este centro contaba con la primera Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) y fue constituido para funcionar como un laboratorio cuyo objetivo era desarrollar nuevos servicios. En ese año Teléfonos de México inició su participación en el mercado de los servicios celulares a través de su filial Radiomóvil Dipsa, S. A. de C. V., para satisfacer eficazmente la demanda de los usuarios que requieren telecomunicaciones personales y tecnología de vanguardia. En tanto, el Centro de Investigación y Desarrollo logró la aplicación de tecnología avanzada para el mejoramiento de la red nacional, diseñó sistemas y desarrolló equipos complementarios que han hecho más eficiente la operación de los ya existentes. A fin de modernizar su actividad interna Teléfonos de México inició un programa de automatización para los procesos básico atención al usuario, tales como la recepción de solicitudes de líneas y servicios, quejas y aclaraciones, reparación, instalación y cobranza. El presidente Salinas en su "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" en lo referente a la modernización de las telecomunicaciones señalaba: "La indispensable modernización y expansión de las telecomunicaciones requerirá de grandes inversiones, que deberán financiarse con participación de los particulares; el propósito es no distraer recursos fiscales necesarios para atender las legítimas demandas de salud, educación, vivienda y adecuación del resto de la infraestructura. El Estado ejercerá la rectoría en las telecomunicaciones e inducirá su desarrollo, mediante un nuevo marco regulador que tenga en cuenta el cambio tecnológico habido en los últimos años. La regulación dará la debida seguridad jurídica a los participantes en el sector".

En septiembre de 1989, el gobierno federal anunció su intención de privatizar Teléfonos de México, vendiendo su participación en el capital de la empresa y facilitando así el proceso de modernización de las telecomunicaciones en nuestro país. Pues el desarrollo tecnológico modificó las condiciones tradicionales de organización existentes en el sector y varios países cuyas telecomunicaciones estaban bajo un régimen de propiedad estatal, procedieron a abrirlas a la competencia y a encomendar la parte medular de ellas al sector privado²⁷.

El sector privado tendría en su haber varios años para actualizarse y eficientar una estructura burocrática y deficiente y actualizar tecnológicamente una infraestructura de

²⁷ Teléfonos de México. "Orígenes de la Telefonía" en: http://www.telmex.com.mx/estoes/historia/historia_frame.htm

interconexión que permitiría, finalmente a nuestro país, hacer frente a los compromisos contraídos para la futura apertura de los mercados mundiales.

1994 coincide, por supuesto, con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, que descansa entre otras cosas, en un rápido desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones. Era obvio, por ejemplo, que México tendría que lograr un gran avance en el campo de la informática y las telecomunicaciones si quería entrar en un convenio comercial con las dos más grandes potencias económicas de América del Norte.

Desde ese momento, se hizo evidente que la informática y las telecomunicaciones, serían la nueva piedra angular para el crecimiento de las sociedades. Dos campos que habían avanzado por separado, a partir de la mitad de la década de los años ochenta se encuentran para producir la naciente telemática, es decir, la combinación de telecomunicaciones e informática. Con la conjunción de ambos procesos se logra, por primera vez en la historia de la humanidad, la abolición de las limitantes del tiempo y el espacio. La informática produce sistemas de procesamiento de información cada vez más rápidos y con mayor capacidad de almacenaje y procesamiento, mientras que, por otra parte, las telecomunicaciones avanzan eliminando las distancias. Así queda garantizada la rapidez del proceso informativo y se asegura la instantaneidad de las transmisiones.

La incidencia reciente de la telemática en los procesos productivos es no sólo evidente, sino incluso impactante. La informática, relacionada con servicios de consulta a bancos de datos representa una actividad creciente en la economía mexicana.

Se calcula que en 1964 había en México 65 instalaciones de cómputo, tomando en consideración tanto el sector público como el sector privado²⁸. No obstante el crecimiento de la industria electrónica, en un inicio el mayor usuario del procesamiento automatizado de la información fue el Estado Mexicano. Sólo durante el período 1979-1982, la demanda de bienes y servicios informáticos se vio rebasada por las compras que realizó el sector privado. Todas las evidencias actuales indican que las industrias de información no sólo son estratégicas por la importancia de la automatización de los procesos informativos, sino que constituyen el corazón mismo de los nuevos sistemas productivos en gestación y en desarrollo. Así, la industria electrónica en su conjunto observó una tasa de crecimiento de su producto del 10.9 por ciento durante la década de 1970-1980, muy superior al promedio de

²⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. "Programa de Desarrollo Informático". INEGI, México, 1980.

7.1 por ciento de las industrias de transformación y al 7.0 del PIB²⁹. Para 1982 México importaba en su mayor parte una gran cantidad de componentes para equipos de cómputo; sin embargo, la apertura de mercados influyó notablemente tanto en la proliferación de importaciones, como en la producción nacional asistida por inversión extranjera.

Los usos de las nuevas tecnologías de información varían, como hemos visto, desde el sistema informático nacional (bases de datos y sector público) hasta el comercio electrónico, pasando por el sistema bancario.

La importación de equipos electrónicos se ha liberalizado en muchos países latinoamericanos, y por lo tanto, el material informático está ampliamente disponible. Los precios de los equipos no son muy diferentes a los de Norteamérica. Las mejoras en la infraestructura de telecomunicaciones, especialmente en las áreas urbanas, y la disminución de los costos de conexión a Internet están dando por resultado índices de crecimiento muy altos de conectividad. Por ejemplo, en México el número de sitios registrados aumentó un 350% entre octubre de 1996 y octubre de 1997, y en su momento se pronosticaba una población de un millón usuarios de Internet para 1998³⁰.

Para 1996, el *Internet Domain Survey* registraba ya 13,787 servidores de internet en México³¹. Para abril de 1999 *Nua Internet Surveys* reportó que había 500,000 usuarios accediendo a internet en México. Esta cifra está basada en una encuesta que encontró que en abril de 1999 existían 1 millón 400,000 computadoras pertenecientes a las clases media alta y alta en México, con la posibilidad de que 280,500 probablemente se agregaran al final de ese mismo año. Si tomamos en consideración que para cada una de ellas, quizás haya un promedio de dos personas usando cada computadora, podríamos calcular un promedio de 504,900 usuarios. Sin desestimar al usuario doméstico, que se calcula en 99,200 cuentas de acceso, y al usuario proveniente de instituciones educativas en alrededor de 22,500, es posible detectar que la mayoría de las conexiones a internet provienen de alrededor de 153,150 empresas, entre las cuales se encuentran, por supuesto instituciones grandes y medianas que han entrado a la dinámica de la economía global³².

²⁹ Noriega, Carlos. "Industria electrónica, instrumento para el desarrollo". México, 1982. pág. 13.

³⁰ Santoyo, Ramón V. Internet, Banca, y Comercio Electrónico, Grupo Telcelink, <http://www.telcelink.com.mx/docs/tecnofin/sld001.htm>, 1997 citado en: Charles Davis, "Algunos desafíos para el desarrollo del comercio electrónico en la América Latina de habla hispana" en: <http://ute.edu.ec/~mjativa/ce/tendencias.html>, marzo 1998.

³¹ Fuente: Internet Domain Survey (<http://www.nw.com>), 1996.

³² Fuente: <http://www.headcount.com/count/datafind.htm?id=153&choice=country>

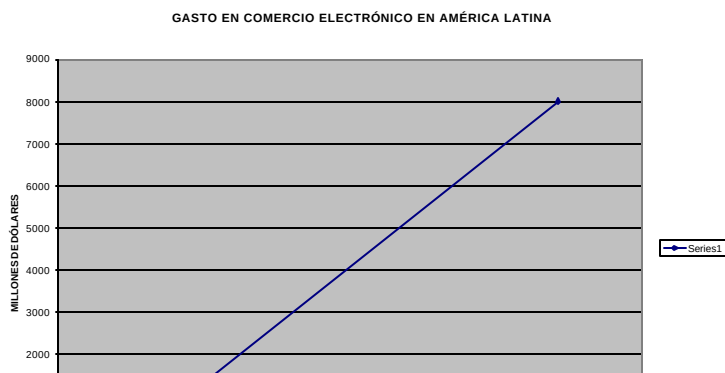
Un tercer momento: la apertura de la infraestructura de telecomunicaciones y nuevas tecnologías

El rápido desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, especialmente en los renglones de telefonía y comunicación vía satélite, así como el desarrollo de la industria informática, ha propiciado que distintos actores dentro de la vida económica, política y social de México hayan entrado a la adopción de nuevas tecnologías de comunicación como formas de desarrollo acelerado de ciertos sectores.

Los compromisos signados por México en el marco de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han propiciado que no solamente compañías mexicanas, sino también norteamericanas y canadienses hayan ayudado al gran impulso en el sector de las telecomunicaciones y la informática en México. La industria norteamericana y canadiense reaccionó ante las nuevas economías de bloque fusionándose en grandes conglomerados. Tanto las firmas norteamericanas como las canadienses han implementado tecnologías sobre territorio mexicano, ayudando a las compañías mexicanas a desarrollar tecnologías celulares, microondas y fibra óptica con el propósito de alcanzar una mayor competitividad en el comercio transfronterizo y ayudar a las compañías norteamericanas y canadienses a penetrar los mercados mexicanos con mayor eficiencia.

La incrementada presencia de proveedores de servicios de internet, por ejemplo, es una muestra de la creciente demanda del servicio y de los nuevos usos de la información a través de las nuevas tecnologías. La popularidad alcanzada por el comercio electrónico en los últimos años, es otro indicador de la tendencia de los distintos actores económicos involucrados en el proceso de aprovechamiento de las tecnologías de información.

De acuerdo con datos obtenidos por *International Data Corporation* (IDC), el gasto registrado por comercio electrónico en Latinoamérica durante 1998 se incrementó en un 361% con respecto de 1997, llegando a un total de 167 millones de dólares, y se espera que



alcance los 8 billones de dólares para el año 2003³³.

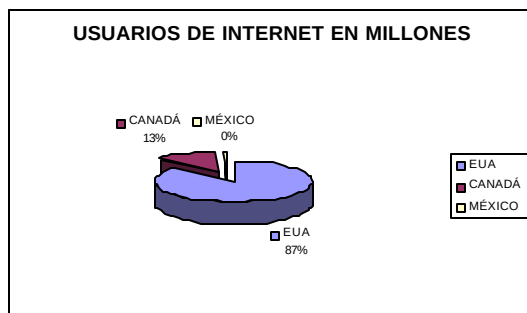
Fuente: Fuente: International Data Corporation, Junio de 1999

<http://www.headcount.com/globalsource/ecommerce/index.htm?choice=Latin+America>

Lo anterior se deriva del hecho de que los consumidores están incorporándose rápidamente al uso de esta tecnología para la adquisición de información, bienes y servicios, y que la mayoría de sus empresas ha comenzado a producir soluciones informáticas integrales para la atención a sus clientes.

Ahora bien, si tomamos en consideración la proporción de usuarios registrada en los tres países del bloque económico de América del Norte, bajo el paraguas del TLC, es posible observar que los Estados Unidos cuentan actualmente con un promedio de 92 millones de usuarios mayores de 16 años de edad. El número de usuarios en Estados Unidos y Canadá se incrementó 16% en sólo nueve meses, sin embargo el número de consumidores en línea creció un 40% hasta llegar a 28 millones durante el mismo período³⁴.

Para Canadá, la cifra que reporta *Nua Internet Surveys* es de 13 millones 500,000 usuarios para marzo de 1999³⁵, que comparados con los 500,000 usuarios mexicanos que reporta la misma empresa, indican que el mercado aunque poco desarrollado en nuestro país, sufrirá un incremento exponencial en los próximos años, simplemente por la cercanía y por los compromisos adquiridos con sus vecinos del Norte³⁶.



Fuente: *Nua Internet Surveys*, 1999

<http://www.headcount.com/count/datafind.htm?choice=country&choicev>

³³ Fuente: International Data Corporation, Junio de 1999

<http://www.headcount.com/globalsource/ecommerce/index.htm?choice=Latin+America>

³⁴ Fuente: [http://www.headcount.com/count/datafind.htm?choice=country&choicev\[\]=The+US](http://www.headcount.com/count/datafind.htm?choice=country&choicev[]=The+US)

³⁵ Fuente: [http://www.headcount.com/count/datafind.htm?choice=country&choicev\[\]=Canada](http://www.headcount.com/count/datafind.htm?choice=country&choicev[]=Canada)

³⁶ Fuente: [http://www.headcount.com/count/datafind.htm?choice=country&choicev\[\]=Mexico](http://www.headcount.com/count/datafind.htm?choice=country&choicev[]=Mexico)

Ahora bien, el crecimiento del sector viene acompañado de una fuerte inversión en la industria de las telecomunicaciones. Desde la privatización de Telmex en 1990, se dió inicio un fuerte proceso de integración de los servicios, no sólo en telefonía, sino en servicios de valor agregado dependiente de las telecomunicaciones. La ampliación de servicios de telefonía a telefonía celular, telefonía de larga distancia, conexión a internet y otros servicios de valor agregado, han diversificado la industria de las telecomunicaciones y la han acercado a la industria electrónica y de la informática.

La relación iniciada por México dentro del marco del TLC ha obligado, además, a hacer los servicios de interconexión posibles, de manera que grandes compañías trasnacionales como AT&T y MCI WorldCom han invertido una buena cantidad de miles de millones de dólares en los mercados de larga distancia en México.

Telmex por su parte está incursionando en los mercados estadounidenses, ofreciendo servicios de telefonía a poblaciones vecinas en Texas y Arizona, con el propósito de obtener parte de un mercado cuyo valor anual es de más de dos mil millones de dólares.

Dentro del mercado de telefonía inalámbrica, Iusacell en su relación con Bell Atlantic, es una de las compañías competidoras más fuertes de Telmex, con planes para vincularse a su vez con empresas trasnacionales de la importancia de Lucent Technologies, sin embargo, el liderazgo en infraestructura instalada, sigue siendo de Telmex³⁷.

Aún cuando la COFETEL ha autorizado la incursión de otras compañías como Unefón y Midicel dentro del mercado de la telefonía, especialmente inalámbrica, para estas compañías todavía es necesario negociar acuerdos de interconexión con la infraestructura de Telmex, por lo que es de suponerse que el mercado seguirá estando en sus manos por un buen tiempo.³⁸

No obstante el aparente éxito de la privatización y la derregulación en el sector de las telecomunicaciones en México, nuestro país tendrá que asumir las consecuencias de un rápido crecimiento de mercado en unos cuantos años y de una competencia feroz de las grandes

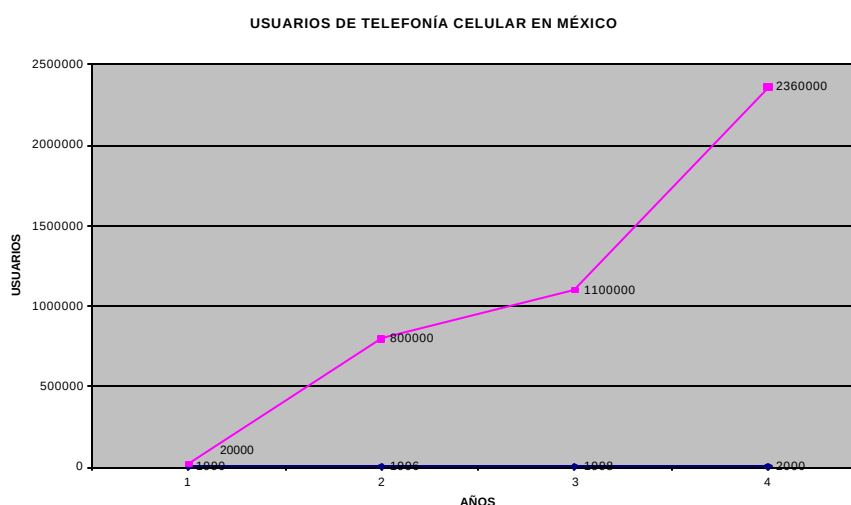
³⁷ Aproximadamente 3 millones 250 mil mexicanos tienen teléfono celular. El mercado está experimentando una penetración del 3.4 por ciento anual. Se espera que alcance 10 a 12 por ciento para el año 2003. En este momento, se espera que la industria invierta alrededor de 3 mil 400 millones de dólares en el lapso de los próximos cinco años.

Fuente: Norman Lerner. "A bright Market Matures" en: Telecommunications on line. October, 1999 <http://www.telecoms-mag.com/issues/199910/tci/mexico.html>

³⁸ Fuente: Norman Lerner. "The Latin Experience" en Telecommunications on line. April 1999 <http://www.telecoms-mag.com/issues/199904/tci/latin.html>

compañías de telecomunicaciones por incorporar a México dentro de los mercados globales³⁹. Esto ha llevado a las compañías de telefonía, a una guerra sin cuartel por los consumidores y usuarios.

Como país observamos, que en cuestión de unos cuantos años México tuvo que cambiar toda su infraestructura de comunicaciones para hacerse capaz de manejar la competencia tecnológica. Ello implicó la instalación de fibra óptica, enlaces de microondas y la renovación de todo el cableado existente en más de 15,000 kilómetros, con un costo aproximado de diez mil millones de dólares. No obstante, con la ayuda de compañías



extranjeras como Ericsson, ahora el mercado tiene un valor de mil ochocientos millones de dólares y se espera que para el año 2001 su valor incremente a dos mil quinientos millones de dólares.

Las cifras son impresionantes, si se considera que hace tan sólo unos años México se encontraba sumergido en una importante crisis financiera a nivel internacional, sin embargo, basados en la predicción natural de la importancia de la información y la transmisión de datos en un mercado global cada vez más interrelacionado, ello no desalentó a los capitales extranjeros a invertir en el negocio de las telecomunicaciones.

³⁹ De acuerdo con datos de la COFETEL, nada más durante el año de 1996 se autorizó la operación de 15 compañías de servicios móviles, satélite y *paging*, que representan opciones de mercado totalmente nuevas para los consumidores mexicanos.

La perspectiva es la integración de nuevos servicios de valor agregado al cúmulo de posibilidades que ahora ofrece la infraestructura instalada; de esta manera, empresas como Telmex están ahora ofreciendo servicios de voz, transmisión de datos, fax y conexión a internet, lo cual se convierte en su más importante atractivo.

Ahora, otras empresas relacionadas con la industria de las comunicaciones, como los grandes consorcios televisivos, Televisión Azteca y Televisa, han decidido entrar a la industria de las telecomunicaciones. Azteca a través de su filial Elektra, está ofreciendo servicios de telefonía celular y transmisión de datos, mientras que Televisa ha entrado fuertemente al negocio de la internet⁴⁰.

Ahora bien, de acuerdo con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), México tiene apenas una teledensidad de apenas 10 líneas telefónicas por cada 1,000 habitantes, de tal suerte que hay mucho por hacer. Las predicciones del sector es que la industria llegue a conseguir una teledensidad de 40 a 45 puntos durante los próximos 15 años. Por lo que, pese a todas las vicisitudes que la endeble situación económica o política del país pueda ofrecer, México sigue siendo una gran oportunidad de mercado para las compañías fuertes en esta industria.⁴¹

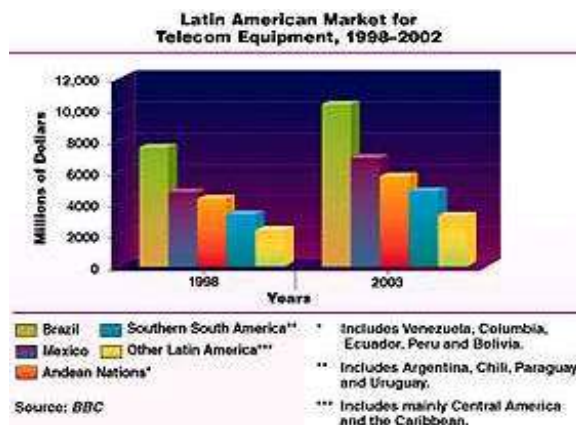
Una prueba de que este sector está siendo considerado como la gran apuesta del futuro, está en el hecho de que los grandes analistas financieros como *Business Communications Company* esperan que el mercado de equipo para telecomunicaciones crezca a un ritmo de un 9% anual, y llegue a aproximadamente 30 mil millones de dólares para el año 2002⁴². De acuerdo con esta misma fuente, México experimentará el crecimiento más acelerado del mercado latinoamericano, con un crecimiento del 10% anual que se registrará entre los años de 1999 y 2002⁴³.

⁴⁰ Roberto Aguilar. "Favorecen a Televisa expectativas en Internet" en: *Reforma*, Miércoles 15 de diciembre de 1999, pág. 15A.

⁴¹ Fuente: Bhawani Shankar. "México in the Heat of Competition" en *Telecommunications on line*. May, 1988 <http://www.telecoms-mag.com/issues/199805/tci/shanmexi.html>

⁴² Business Communications Company (BCC) www.buscom.com. 42

⁴³ Ibid.



La entrada de nuevos actores económicos, políticos y sociales al negocio de la informática y las telecomunicaciones nos presenta un panorama para México, muy diferente del que existía anteriormente cuando el país se dio a la tarea de iniciar la tarea de incorporar nuevas tecnologías para los distintos sectores prioritarios del país.

Actualmente, no son nada más las compañías que tradicionalmente se dedicaban al sector de la telefonía, como Teléfonos de México (Telmex) quienes están inmersos en el negocio. Empresas que nacieron dedicadas a la industria del entretenimiento como Televisión Azteca y Televisa, se encuentran en una franca y abierta competencia por entrar a formar parte del mercado de la información.

Para Telmex, la oportunidad de oro se dio con la privatización y con la promulgación de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995 que, en acuerdo con el TLC, desligó a la telefonía como área exclusiva de influencia del Estado y abrió el sector a la iniciativa privada. Por otra parte, la globalización del sector le permitió a Telmex incursionar en otros mercados fuera de México, como el Sur de los Estados Unidos y Centro América para compensar la influencia de las trasnacionales que llegaron a competir en servicios de larga distancia internacional. Es claro, sin embargo, que su ventaja competitiva más clara estará no en los servicios de telefonía básica, sino en los servicios de valor agregado, fax, transmisión de datos, internet y multimedia, para lo cual Telmex ha buscado alianzas estratégicas con otras compañías internacionales. Así por ejemplo, para atender los mercados emergentes del Sur de Estados Unidos y Centro América, Telmex ha unido esfuerzos con Sprint de la siguiente manera:

Actividades de expansión de Telmex

Servicios de larga distancia al mercado hispano de los Estados Unidos.	80 millones de dólares
Compañía de servicios inalámbricos Comm South, en Dallas	70 millones
Compra de Cellular Communications of Puerto Rico, conjuntamente con SBC Communications	464 millones de dólares en efectivo más una deuda de 350 millones de dólares
Participación en CDNow, mayorista de venta de CD's y servicios de internet	17 mil 500 millones de dólares
Convenio con la empresa de redes de fibra óptica IPO of Williams Communications Group, de Tulsa, Oklahoma	100 millones de dólares
Participación accionaria en Grupo Televisa*	350 millones de dólares
Participación en Topp Telecom, proveedor de servicios inalámbricos en Miami	57 mil 500 millones de dólares
Acciones transferibles	100 millones de dólares
Compañía Telefónica Guatemalteca. Contrato de Administración	Compra del 49% no disponible
Participación en la privatización la Compañía Nicaraguense de Telefonía	Retiro de la participación
Participación en la privatización de la Compañía Telefónica de El Salvador	Retiro de la participación

*A través del Grupo Carso/Inbursa

La empresa de por sí ya poseía el 49% de Cablevision, el operador de cable más importante de México, perteneciente a Grupo Televisa.

Fuente: Wall Street Journal, TRANSCOMM, Inc.

Es muy posible además, que las incursiones de Telmex no queden ahí, ya que el consorcio está esperando la publicación de reglas precisas para la industria del entretenimiento, que le permita ampliar su participación hacia la industria de la televisión de alta definición, la televisión directa al hogar e internet.

En el caso de internet por ejemplo, el gobierno mexicano no ha establecido ninguna regulación precisa para los servicios de interconexión para los proveedores nacionales, más allá de los límites que imponen los servicios de larga distancia. En cuanto a los proveedores extranjeros de servicios de interconexión, el propio gobierno norteamericano está dejando libre el sector con el propósito de promover su crecimiento y desarrollo, por lo que es muy posible que por el momento, por lo menos mientras la adopción y el consumo se generalizan para garantizar un mercado más estable, no se modifiquen las disposiciones a este respecto. Por lo pronto, proveedores como CompuServe e Infosel, Internet de México y DataNet son parte ya de la compañía norteamericana PSINet. No hay que olvidar, además, que otras industrias relacionadas tales como la televisión por cable, y otros servicios de comunicación

inalámbrica buscarán eventualmente aprovechar los servicios de interconexión de datos proporcionados por las redes de internet.

Por supuesto que todos estos movimientos en el sector implican cambios y transformaciones importantes en la forma en la que se comportarán los mercados en los próximos años: se hará cada vez más importante la necesidad de un marco regulatorio específico que norme la actividad de todas las industrias relacionadas. La competencia se tornará cada vez más fuerte y despiadada.

Las negociaciones que originalmente fueron establecidas a nivel de Estados nacionales entre los Estados Unidos y Canadá, con sus correspondientes transformaciones en los marcos regulatorios y en las políticas estatales, se transformará cada vez más en negociaciones internas dentro de la industria y en compras hostiles de compañías grandes que querrán atraer hacia sí los mercados más atractivos. Los servicios de telecomunicaciones (telefonía, e informática) que tradicionalmente se ubicaban en la industria, por su vinculación con la industria del entretenimiento, requerirán cada vez más de mecanismos de interconexión que permitan la transmisión de datos a mayor velocidad y por lo tanto requerirán tecnología de transmisión de banda ancha.

Dada la tendencia de las empresas del sector de diversificarse e intervenir en varios mercados fuera de su ámbito original de influencia, en un principio la convergencia de mercados implicará una mayor oferta de productos, pero no necesariamente una mayor eficiencia en los servicios.⁴⁴

Por supuesto, una ventaja adicional a los servicios existentes actualmente, se encuentra en la utilización y el aprovechamiento de la infraestructura satelital. Desde la privatización de los satélites, y en particular de Satmex, se ha incorporado la participación de compañías como Loral Space and Communications, quien realizó una inversión inicial de 688 millones de dólares, lo cual facilitará la incorporación de servicios integrados punto a punto y punto multipunto de datos, vídeo y otros a través de la flota geoestacionaria de satélites Loral-Skynet. Esta infraestructura reemplazará a la vieja guardia de satélites Morelos y de la serie Telstar IV, V y VI. A lo anterior, hay que agregar la participación de Hughes Communications a través de la compra de Panamsat. Esta compañía incorpora los servicios de Hughes Galaxy con toda una gama de posibilidades de interconexión y servicios digitales.

⁴⁴ Fuente: Normar Lerner. "A Bright Market Matures" Ibid, en: <http://www.telecomsmag.com/issues/199910/tci/mexico.html>

Los compromisos de México frente a la Unión Europea, además de los ya contraídos dentro del TLC, obligan a nuestro país a desarrollar un sistema de interconexión que permita cumplir nuestras obligaciones comerciales dentro de organismos como la Organización Mundial de Comercio que coloca, por primera vez a los acuerdos de comercio multilaterales no sólo básicos sino también a los de servicios de valor agregado, dentro de los cuales se encuentran, evidentemente, los servicios de telecomunicaciones.

De los más de 130 miembros de la OMC, 31 son gobiernos latinoamericanos que caen dentro de este esquema. Ello incluye compromisos de interconexión, obligación universal de proporcionar el servicio y asignación para uso de espectros de banda⁴⁵.

México se ha abocado, a través de COFETEL, a la liberalización del sector, a la licitación pública para el otorgamiento de licencias de servicios de telecomunicaciones, a la definición de áreas de influencia y a resolver el problema de los servicios de interconexión⁴⁶.

Desde luego, a través de este recorrido es factible observar varios aspectos que resultan de interés en el desarrollo de las nuevas tecnologías para un país y en su desenvolvimiento y utilización dentro de políticas específicas: Por lo pronto es factible observar un repliegue por parte de la figura del Estado en lo que se refiere a la administración del sector de las telecomunicaciones, la informática, y en general las nuevas tecnologías; por otra parte, es posible percibir un viraje de la política de utilización de nuevas tecnologías, televisión, satélites, computación e informática, que se ha desplazado de los sectores públicos y principalmente de su utilización con fines educativos o industriales, hacia los sectores comerciales y de entretenimiento; y finalmente encontramos la incorporación de actores no solamente económicos y sociales, sino también políticos, ajenos a la mecánica nacional y que responden claramente a los compromisos signados por nuestro país en el terreno internacional con otros bloques y organismos económicos.

Como es factible observar, la infraestructura de telecomunicaciones, y en general la utilización de nuevas tecnologías en nuestro país, ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años, lo cual coincide abiertamente con los movimientos de apertura comercial a nivel internacional. Mucho de lo que sucede actualmente en México es

⁴⁵World Trade Organization. "The New WTO Agreement: Opportunities and Challenges," Telecommunications, September 1997.

⁴⁶ Fuente: Normar Lerner: "Telecom Privatization in Latin America: Trends in Competition & Regulation" en: Telecommunications on line, February, 1998 en: <http://www.telecommag.com/issues/199802/tcs/lerner.html>

reflejo de todo ámbito latinoamericano en el sector de las comunicaciones, pero además, refleja la tendencia global de los países en términos de indicadores para el desarrollo.

La pregunta es, ante este nuevo esquema de articulación de cosas, ¿cuál será el desarrollo de la política social, educativa y cultural que espera a México, y en general al resto de los países latinoamericanos?

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos presentado tres momentos distintivos en el desarrollo de las nuevas tecnologías en México: El primero, en el que las nuevas tecnologías fueron adoptadas con propósitos educativos, y en el cual unas cuantas instituciones, primordialmente de origen gubernamental se hicieron cargo del proceso de introducción de las innovaciones tecnológicas informacionales; un segundo momento en el cual el desarrollo de estas nuevas tecnologías fue visto como un prerequisite para la apertura informática y económica del país, y un tercer momento, en el cual fueron invitados todos los demás actores del proceso económico y político del país. Este es precisamente el momento en el que se encuentra nuestro país, en el cual el sector de las telecomunicaciones y de la informática se ha convertido en la nueva actividad prioritaria de la economía, y que muy probablemente desarrollará todo un nuevo esquema de articulación, social, educativa, política y cultural.

Ese nuevo esquema de articulación, descansa sobre una base múltiple: Un primer eje es el tope de crecimiento de los mercados. El crecimiento exponencial de los mercados, que si bien está previsto, permanecerá por lo menos durante la primera década del próximo milenio, muy probablemente también decaiga al alcanzar un tope de utilidad para las compañías participantes.

Un segundo eje lo constituirá la curva de adopción de nuevas tecnologías en los ámbitos del comercio, el trabajo, la industria y la vida cotidiana, lo cual permite esperar la incorporación, cada vez más creciente de grupos diversos a la utilización de los esquemas de infraestructura de las nuevas tecnologías. Esto nos permite pensar que la participación de la sociedad civil, con objetivos sociales, culturales o políticos, será cada vez más frecuente dentro de las emergentes sociedades latinoamericanas.

Un tercer eje, sin embargo, y quizás el primero en importancia, será la fusión, ya irreversible entre los servicios de información y entretenimiento, lo cual dejará por supuesto a la educación en un

papel o situación de conflicto, ya que a menos que sea negocio, y se encuentre vinculada directamente con una opción comercial de entretenimiento, la educación con tecnología informática de punta, tenderá a ser impulsada por compañías privadas, dejando exclusivamente la función de coordinación a un sector público cada vez más empobrecido y amilanado.

Por último, y ese es justamente el talón de Aquiles de toda la utopía, la interconexión y las posibilidades de comunicación que nos brindarán las nuevas tecnologías en el siglo XXI, no harán sino llevar al núcleo de todas nuestras problemáticas, el desarrollo de la industria, el comercio, la educación, la información y el entretenimiento, junto con la inconsistencia de una infraestructura que permite una articulación nacional e internacional pero que nos vincula como entidades, como países y como individuos a una información vacía que poco o nada nos brinde en términos de definirnos como sociedades ricas en términos identitarios.

Bibliografía

AGUILAR, Roberto. *Favorecen a Televisa expectativas en Internet*. en: *Reforma*, Miércoles 15 de diciembre de 1999, pág. 15ª

Business Communications Company Inc. (BCC) (información periódica) en: www.buscom.com

DAVIS, Charles. *Algunos desafíos para el desarrollo del comercio electrónico en la América Latina de habla hispana*. en: <http://ute.edu.ec/~mjativa/ce/tendencias/html>, marzo 1998

FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Patricia. *Experiencias institucionales de educación a distancia*. IV Encuentro-Taller Internacional de Educación Continua del Programa Columbus, septiembre de 1988

GALL, Ruth et al. *Las actividades espaciales en México: Un revisión crítica*. Fondo de Cultura Económica/SEP/CONACYT, 1986

GARCÍA JIMÉNEZ, Jesús. *Televisión educativa para América Latina*. Editorial Porrúa. México, 1970

Headcount. Com. servicio de International. Com., Disponible em WWW via URL: <http://www.headcount.com/count/datafind.htm?id=153&choice=country>

INNIS, Harold. *Communication and Empire*. Oxford, 1950

International Data Corporation, Junio de 1999

Internet Domain Service. <http://www.nw.com>

KUHLMANN, Federico; Antonio Alonso C. y Alfredo Mateos. *Comunicaciones: Pasado y Futuros*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989

NORMAN, Lerner. *Telecom Privatization in Latin America: Trends in Competition & Regulation*. en: *Telecommunications on line*. February, 1998 en: <http://www.telecoms-mag.com/issues/199802/tcs/lerner.html>

NORMAN, Lerner. *The Latin Experience* en *Telecommunications on line*. April 1999 <http://www.telecoms-mag.com/issues/199904/tci/latin.html>

NORMAN, Lerner. *A bright Market Matures*. en: Telecommunications on line. October, 1999
<http://www.telecoms-mag.com/issues/199910/tci/mexico.html>

SANTOYO, Ramón V. Internet, Banca, y Comercio Electrónico, Grupo Telelink, en:
<http://www.telelink.com.mx/docs/tecnofin/sld001.htm>, 1997

Secretaría de Educación Pública. Nieto, Dulce. *Perfil de la educación en México*, http://www.sep.gob.mx/sen/perfil/p7_1.htm

Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. "Programa de Desarrollo Informático". INEGI, México, 1980

SHANKAR, Bhawani. *México in the Heat of Competition" en Telecommunications on line*. May, 1988
<http://www.telecoms-mag.com/issues/199805/tci/shanmexi.html>

Teléfonos de México. . *Orígenes de la Telefonía*. Via WWW en URL:
http://www.telmex.com.mx/estoes/historia/historia_frame.htm

World Trade Organization. "The New WTO Agreement: Opportunities and Challenges," Telecommunications, September 1997

Regulação da Radiodifusão:

A concessão de frequências no Governo Provisório de Vargas (1930-1934)

Othon Jambeiro*

Suzy dos Santos

Andréa Ribeiro

Sandro Augusto Ferreira

Introdução

Até 1929 predominavam, no cenário mundial, as diretrizes de uma política na qual não cabia ao Estado intervir na ordem econômica. O mercado era regido pelo princípio da não-regulação, isto é, acreditava-se que ele se auto-regularia, não necessitando, portanto, de qualquer intervenção estatal.

Os liberais clássicos defendiam a propriedade privada como um direito natural do homem, tanto quanto a liberdade e a vida, e, portanto, não deveria, de forma alguma, ser violada. Para eles, os indivíduos eram autônomos em relação aos poderes públicos, não podendo, em consequência, o Estado violar a propriedade privada, nem utilizar mecanismos que viessem a exercer sobre ela qualquer tipo de pressão.

A teoria liberal pressupunha uma economia de livre comércio, constituída por indivíduos igualmente livres. Como um indivíduo não poderia, isoladamente, influenciar o mecanismo de preços no livre mercado, resultaria daí um equilíbrio entre a oferta e a demanda, ao mesmo tempo em que possibilitaria uma economia desprovida de crises. Neste cenário, qualquer indivíduo poderia ter a oportunidade de ser economicamente independente e politicamente emancipado.

No entanto, o quadro pintado no cenário mundial da segunda metade da década de 20 – pedidos de falências, diminuição do comércio interno e externo, aumento do desemprego, alta concentração de renda, agravamento do estado de miséria, aumento da criminalidade – colocou em xeque os princípios do liberalismo clássico. O acirramento deste quadro se dá

* Othon Jambeiro, PhD, Professor Titular do Instituto de Ciência da Informação, é pesquisador do CNPq; Suzy dos Santos é doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas, na UFBA; Andréa Ribeiro e Sandro Augusto Ferreira são estudantes de Ciências Sociais e bolsistas de Iniciação Científica do CNPq.

com a crise de 29, que resulta na mudança dos rumos da política econômica adotada, sobretudo pelos países industrializados.

A política do não intervencionismo estatal rui, então, pois para contornar a crise os princípios do liberalismo clássico são deixados de lado. Os Estados passam a controlar a economia e a desenvolver políticas de bem estar social, visando, antes de mais nada, a geração de emprego para superação da recessão e controle do movimento operário – que crescia e forçava os governos capitalistas a atenderem suas reivindicações. Nasce, então, o Estado do Bem-estar Social, um estado forte e centralizador, que controla o mercado de produção e as políticas públicas, e que vai perdurar, em muitos países, até a década de 70.

Historicamente, nascem daí as políticas de regulação, frutos de estados fortes, discordantes do liberalismo clássico, que se propunham a intervir na economia e a organizar e controlar o mercado. O impulso necessário para a concepção de políticas de regulação se dá, pois, com a grande crise econômica do capitalismo, no final da década de 20, que teve o seu auge em 1929/30 e que marca todo o início da década de 30.

No caso específico da regulamentação da radiodifusão, a base da concepção está em que ela usa um bem público – o espectro eletromagnético – sendo, desta forma, normal e necessário o controle exercido, pelo estado, sobre o seu funcionamento. Esta concepção tornou-se comum em todo mundo, mesmo quando o uso do espectro eletromagnético não tem interesses comerciais.

Neste trabalho estudamos a legislação específica do período 1930-1934, buscando conhecer os conceitos que estão embutidos na regulamentação da radiodifusão, e a que objetivos serve seu uso. Para tanto, realizamos, em primeiro lugar, uma discussão sobre os principais conceitos regulatórios da radiodifusão e suas implicações no Brasil. Em segundo lugar, construímos um panorama das características socioeconômicas do período, realçando o papel do Estado na regulação da economia. E, por último, identificamos criticamente os principais conceitos constantes da legislação, acerca, especificamente, da **Concessão** de frequências do espectro eletromagnético, por parte do Estado.

Conceitos Regulatórios da Radiodifusão

A justificativa central e mais tradicional para a intervenção do Estado na prestação de serviços de radiodifusão tem sido a **escassez** de canais, dadas as limitações do espectro

eletromagnético. Uma vez que não há possibilidade de todos os que querem prestar tal tipo de serviço se estabelecerem no mercado, os governos – ou agências por eles estabelecidas – escolhem, por intermédio de critérios previa e publicamente construídos, entre os que se candidatam a cada concurso ou licitação.

As frequências não são, contudo, um fim em si mesmas. Elas são um meio para alcançar-se o real fim, isto é, o mercado, que tem capacidade numérica limitada de aquisição e uso dos bens simbólicos que a radiodifusão produz. Mesmo quando haja maior facilidade tecnológica, o mercado comporta apenas um número limitado de concessionários.

As concessões, a partir daí emitidas, abrangem tanto aspectos técnicos de produção e transmissão, quanto a natureza e o conteúdo da programação a ser oferecida ao público. Padrões técnicos relativos aos equipamentos utilizados são importantes porque deles depende o uso correto do espectro na prestação do serviço e a não interferência nas emissões dos concorrentes.

Outra justificativa presente na regulação do setor pelo Estado refere-se à natureza do espectro eletromagnético. Sendo as frequências conceituadas como **bens públicos**, considera-se dever do Estado submeter os serviços prestados por intermédio delas as condições e padrões por ele estabelecidos.

A terceira justificativa diz respeito ao **caráter intrusivo** da radiodifusão, particularmente no que se refere às crianças e adolescentes. Daí têm resultado regulamentos - em alguns países mais, em outros menos – rigorosos, relativos à decência, violência, sexo, bebidas alcoólicas, produtos tóxicos etc.

A quarta justificativa é a que reconhece a **universalidade da influência** da radiodifusão, de onde deriva a necessidade de regulamentação sobre justiça e equilíbrio dos noticiários, imparcialidade política, não incitamento aos ódios racial, de classe, de etnia, de religião etc. Daí decorre também o direito de resposta e, onde existem comitês de monitoramento, ou de famílias que se sintam prejudicadas recorrerem contra programas que julguem moralmente lesivos.

Países mais avançados em termos de estímulo e proteção aos direitos do cidadão e ao exercício da cidadania utilizam também como justificativa a necessidade de garantia de **pluralismo e diversidade de programação**, em cada emissora, não importando que haja, em determinado espaço geográfico, poucas ou muitas opções de serviços de radiodifusão.

Além destas justificativas mais gerais, outros fatores de natureza conceitual vêm sendo crescentemente levados em conta nos processos regulatórios nacionais e internacionais: a **viabilidade financeira**, particularmente onde haja inversão de dinheiro público; a possibilidade de **excessiva concentração de meios numa só empresa**; a necessidade de **justa e efetiva competição pelo gosto e preferência do público**; e o estabelecimento de **claros e democráticos procedimentos para permitir que novos provedores tenham acesso ao meio**.

A regulação da radiodifusão tornou-se, assim, um processo pelo qual os Estados, através de seus poderes executivo e legislativo, estabelecem o modo em que ela se organiza e opera, criando os meios para fiscalizar o cumprimento das normas, coibir e punir os abusos.

Tanto a distribuição quanto o conteúdo passaram a ser fortemente controlados pelos Estados, através de regulamentos que, baseados em princípios diversos dos demais serviços de telecomunicações, incluem critérios culturais, econômicos e políticos.

Alguns autores, como Alejandro Piscitelli (1995), consideram que o interesse central do Estado na radiodifusão está embutido na natureza educacional/cultural dos serviços. Seu objetivo seria a transmissão de conhecimentos dirigidos. Esta capacidade 'douttrinadora' da radiodifusão seria responsável pelo interesse em torná-la disponível às massas e também pelo forte controle do setor.

Próximo desta linha de raciocínio está o “Elogio do grande público” de Dominique Wolton (1996). O autor toma o exemplo do uso massivo do rádio nos governos nazistas e fascistas para explicar as características nacionalistas, o modelo de serviço público com controle/propriedade estatal e o domínio de uma função de democratização cultural na radiodifusão.

Na verdade, a radiodifusão, na primeira metade deste século, favorecia a difusão da ideologia capitalista, a mobilização e a formação de opinião pública buscando manter um consenso social. Já no campo econômico, ela alavancava a acumulação capitalista, ajudando a criar um mercado para os equipamentos de recepção, e funcionando como poderoso instrumento de *marketing* para os bens de consumo de massas (Garnham, 1991, p.68). O Estado adota, então, posição de proprietário, promotor e regulador, para garantir a existência de um mercado e um desenvolvimento estável no setor. A regulamentação busca promover uma infra-estrutura unificada que venha a atingir três objetivos básicos: a) assegurar a demanda de aparelhos de rádio e televisão; b) ajudar a criar audiências massivas essenciais ao

marketing; e, c) proporcionar um meio para a mobilização política das massas e para a formação da opinião pública.

O primeiro instrumento normativo da radiodifusão surgido no Brasil nasce dentro deste quadro conceitual. O Decreto n. 20.047, de 27 de maio, regulamentado pelo Decreto 21.111, de 01 de março de 1932, traz normas para exploração dos serviços e abre caminho para três outros atos legais do Governo Provisório, todos marcados pelo interesse de controle tanto do conteúdo quanto da distribuição dos serviços. Entre 1931 e 1934 foram publicados os seguintes decretos:

- 1) 20.047, de 27 de maio de 1931, que *“regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional”*;
- 2) 21.111, de 01 de março de 1932, que *“aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional”*;
- 3) 24.651, de 10 de julho de 1934, que *“cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural”*; e,
- 4) 24.655, de 11 de julho de 1934, que *“dispõe sobre a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão e dá outras providências”*. Este decreto foi alterado pelo Dec. 24.772 em apenas uma alínea, referente ao valor das concessões, que foi reduzido de 50% para um terço do valor das instalações das operadoras.

Importante observar que além das assinaturas normais do Chefe do Governo Provisório e dos ministros de Viação e Obras Públicas e da Justiça e Negócios Interiores, também os assinam os decretos os ministros da Marinha e da Guerra. Diferentemente do que pode ser cogitado numa primeira reflexão, o interesse militar na radiodifusão, neste período, não se deve exclusivamente aos preceitos de defesa nacional que caracterizaram, posteriormente, os governos desta natureza. No Governo Provisório, a manutenção do governo Vargas é que estava em pauta. Assim como já ocorria com a imprensa escrita, o rádio surge como potente instrumento de formação da opinião pública e, portanto, dele também dependia a continuidade de Vargas no poder.

O conceito de **interesse nacional** servia de base para o exercício do autoritarismo no setor da radiodifusão. O Art. 12º do Decreto 21.111 é exemplo disto:

“SUSPENSÃO DAS COMUNICAÇÕES. Art. 12. Por motivo de ordem ou segurança pública, de guerra ou ameaça de guerra, ou ainda para preservar a neutralidade do Brasil, poderá o Governo Federal suspender, em qualquer tempo e por prazo indeterminado, sem que assista

às concessionárias ou aos permissionários direito a qualquer indenização, a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional, ou o funcionamento de todas as estações em determinada região do país, bem como proibir ou limitar a fabricação, apropriação, posse ou venda de quaisquer aparelhos de radiocomunicação, sendo-lhe também facultado remover ou manter no local, sob a sua guarda, os aparelhos e demais acessórios das estações cujos serviços houverem sido por ele suspensos”.

Outro exemplo é o artigo 26, que no parágrafo segundo estabelece: “A concessão será declarada perempta se o Governo não julgar conveniente renovar-lhe o prazo”.

Já no final do Governo Provisório, o Decreto 24.655 também assegura ao Chefe do Governo a liberdade de coação, a ela acrescentando o interesse econômico na radiodifusão:

“Art. 1º Parágrafo único. O Governo poderá, em qualquer tempo, desapropriar os serviços das concessionárias ou permissionárias, para o fim de executá-los diretamente, ou por nova concessão a terceiros, nacionais, neste caso mediante concorrência pública, sob a condição de participar nos lucros”.

O Contexto de Regulação

Nos Anos 1930 – 1934

O governo provisório de Vargas se dá num período de intensa agitação mundial. O *crack* da bolsa de nova Iorque gera uma grande depressão econômica, conhecida como a **Crise de 1929**, que se faz sentir em praticamente todo mundo. Esta crise vai se alastrar pela Europa, atingindo também o Brasil, como tradicional fornecedor de café aos países estrangeiros conturbados financeiramente pela grande depressão. O Brasil perdeu o seu maior mercado consumidor: os EUA.

Em termos econômicos, podemos analisar aquela crise de dois modos.

O primeiro atribui a depressão a um impressionante e crescente desequilíbrio na economia internacional, devido à assimetria de desenvolvimento entre os EUA e o resto do mundo. O sistema mundial teria entrado em colapso porque, ao contrário da Grã-Bretanha, que, enquanto permaneceu como ‘centro do mundo’, cuidava para que a Libra Esterlina permanecesse estável, os EUA não se preocuparam em agir como estabilizador global. Aquele país não precisava muito dos demais porque, após a Primeira Guerra Mundial, tinha de importar menos capital, trabalho e (em termos relativos) produtos, com exceção de algumas matérias-primas. Suas exportações, embora internacionalmente importantes - Hollywood praticamente monopolizou o mercado de cinema internacional - davam uma contribuição muito menor à renda nacional que em qualquer outro país industrial. Essa explicação da

Depressão influenciou Washington nos anos da segunda guerra, e fez os EUA assumirem a responsabilidade pela estabilidade da economia mundial após 1945, construindo uma prática regulatória que às vezes se contradiz com o seu discurso liberal (Kindleberger, 1973).

A segunda perspectiva da Depressão acusa a não-geração, pela economia mundial, de demanda suficiente para uma expansão duradoura. As fundações da prosperidade da década de 1920, como vimos, eram fracas, mesmo nos EUA, onde a agricultura já se achava praticamente em depressão, e os salários em dinheiro, ao contrário do mito da grande era do *jazz*, não estavam subindo. Na verdade tinham estagnado nos ‘últimos anos loucos do *boom*’. O que acontecia, como muitas vezes acontece nos *booms* de mercados livres, era que, com os salários ficando para trás, os lucros cresceram desproporcionalmente, causando grande concentração de renda nas mãos de poucos. Como a demanda da massa não podia acompanhar a produtividade em rápido crescimento do sistema industrial nos grandes dias de Henry Ford, o resultado foi superprodução e especulação. Isso provocou o colapso.

Este quadro de profunda crise vai acabar criando as condições históricas para o surgimento de fenômenos como o Nazi-Fascismo, que teve a sua maior expressão na Itália de Mussolini e na Alemanha de Hitler. O Estado nazi-fascista tinha por característica principal o Estado forte, interventor, e dominador do pensamento humano. No caso da Itália, o corporativismo, como solução dos problemas econômicos, vai ser estimulado e ganha corpo entre a população mais pobre. A vida social era constantemente invadida por uma ideologia pseudocoletiva que, encarnada pelo grande pai, ‘O Estado’, regulava as vidas dos cidadãos, no dia a dia. O Nazismo, expressão mais extrema do fascismo, além do controle e da vigilância, encarnava uma forte intolerância para com as diferenças raciais.

Os efeitos da grande depressão também atingem o Brasil, que vê ser desvalorizado seu principal produto econômico, o café. Dominado desde o início da República pela chamada Política do Café com Leite, começa a dar espaço a uma série de reações contra o *status quo*. Após uma eleição marcada por acusações de fraude, de lado a lado, os representantes da Aliança Liberal resolvem iniciar uma revolução para derrubar a República Velha e instalar a República Nova. A Revolução de 30, movimento liderado pela elite urbana, aliada a setores militares, chega ao poder prometendo modernização e um ousado e nacionalista processo de industrialização, sob amplo controle do Estado.

Obviamente, as elites que antes dominavam a cena política brasileira não ficaram satisfeitas com o resultado e em conseqüência começaram a esboçar uma forte reação contra Vargas,

tendo como principal foco de resistência o Estado de São Paulo. Vargas, que havia assumido a presidência provisoriamente, prometendo uma constituição para o país, acaba sofrendo forte pressão dos paulistas para que fosse convocada uma assembléia constituinte, que construísse uma nova carta magna para o país, restabelecendo o Estado de direito, suprimido com a Revolução de 30.

Motivados contra o governo Vargas, os paulistas mobilizaram grandes contingentes humanos e materiais e declararam guerra ao governo central, tendo como principal bandeira a convocação de uma constituinte para o país.

Mesmo diante da promessa de eleições, nova constituição e a nomeação de um paulista para governar São Paulo, o Estado do café se levantou contra a Revolução de 30. A revolta paulista estourou a 9 de julho de 1932. São Paulo já possuía um governante civil e paulista, de modo que a grande reivindicação foi a constitucionalização do país. Mas o Estado paulista ficou só, não houve adesão das oligarquias dos outros Estados.

Getúlio vence a Revolução, mas mesmo assim o governo percebeu que era difícil governar sem as oligarquias paulistas. Ademais, os militares legalistas não viam com simpatia as reivindicações dos tenentes ‘mais à esquerda’. Para não perder o poder, Vargas convoca uma Constituinte em 1933, visando conciliar as diversas tendências. Em 1934 a nova constituição é promulgada, e Getúlio eleito presidente constitucional. Encerrava-se, assim, o Governo Provisório.

Paralelamente à situação da política e da economia brasileira, onde a crise da hegemonia do modelo agroexportador gerou a reestruturação do poder, que incorporou novos atores sem desalojar os antigos, a radiodifusão dava seus passos iniciais.

Os primeiros indícios de regulamentação da radiodifusão, no Brasil, ocorrem “(...) entre 1850 e 1900, com o desenvolvimento da telegrafia por fio, da telegrafia sem fio e da radiocomunicação em geral. Localiza-se mais precisamente em 1896, quando da primeira transmissão sem fio (ainda emitido em código Morse)” (Federico, 1982, p. 11). Neste momento histórico, os principais estímulos à evolução das transmissões radiofônicas foram a garantia da vida no mar e a concorrência entre as nações, visando a conquista de novos mercados⁴⁷.

⁴⁷ Uma prova desta investida no Brasil é a empresa norte americana Westinghouse : “Em 1922, numa investida da estratégia de busca de novos mercados, a Westinghouse enviou, a título de demonstração, duas estações transmissoras de 500 w ao Brasil”(Federico, op. cit., p. 15).

A legislação referente à regulamentação da radiodifusão prendeu-se, inicialmente, aos seus aspectos técnicos. Na década de 20, organizada em torno de associações sem fins lucrativos, constituídas por intelectuais, a radiodifusão não era utilizada com objetivos econômicos nem políticos. Naquele momento, o ponto principal para o processo de regulação era a “(...) *necessidade da distribuição das frequências e da abrangência do sinal emitido pelas emissoras, não só em territórios nacionais, mas principalmente com a ultrapassagem desse sinal além de suas fronteiras*”(Federico, 1982, p. 11-12).

Somente na década de 30, quando a radiodifusão começa a ser reorganizada - desta vez com sentido claramente econômico, como veículo para o estímulo ao consumo de produtos industrializados, em grande escala - é que muda o conteúdo e o alcance de sua regulamentação. A partir daí, juntam-se aos aspectos técnicos, o fator segurança nacional, o controle socio-político do país, e a influência da opinião pública.

A Concessão Como Prática Regulatória

O primeiro decreto visando regular o uso das comunicações a distância, sem uso de fios, no Brasil, foi publicado em 10 de julho de 1917, com o n. 3.296, durante o governo de Venceslau Brás (1914 – 1918). Este decreto estabelece que são “...*da exclusiva competência do Governo Federal os serviços radiotelegraphico e radiotelephonico no território brasileiro*”. Define também ser da competência do Ministério da Viação e Obras Públicas, em caso civil, e do Ministério da Guerra e Marinha, em caso de defesa nacional, o estabelecimento e exploração das estações radiotelegráficas.

Em 27 de maio de 1931, é publicado o decreto n. 20.047 que, para além de decretar a exclusiva competência e responsabilidade do Estado quanto à radiodifusão, define também, no Art. 3º, a sua natureza e seus objetivos.

“Art. 3º. Os serviços de radiocomunicação assim se classificam: 1º, Quanto à natureza das comunicações que estabelecem: a) interior: comunicações entre estações brasileiras, fixas, terrestres ou móveis, dentro dos limites da jurisdição territorial do país; b) internacional: comunicações entre quaisquer estações brasileiras fixas, terrestres ou móveis e estações estrangeiras: e entre estações brasileiras, terrestres ou móveis e estações brasileiras móveis que estiverem fora dos limites da jurisdição territorial do país; 2º, em relação aos fins a que se destinam as comunicações: a) público: para uso do público em geral; b) público restrito: para uso dos passageiros dos navios e aeronaves, ou o público nas localidades não servidas pela Repartição Geral dos Telégrafos; c) limitado: para uso de determinadas pessoas ou para fins particulares; d) radiodifusão: para difusão de comunicações radiotelefônicas destinadas

a serem recebidas pelo público, diretamente ou por intermédio de estações transceptoras; e) especial: para emissão de sinais horários, boletins meteorológicos, avisos aos navegantes e frequências-padrão: serviços de radiofaróis, radiogoniometria, comunicações de amadores, experiências com fins científicos e outros análogos” (grifo nosso).

Neste mesmo decreto é definido o caráter do serviço de radiodifusão, que passa a ser considerado de interesse nacional e finalidade educacional, paradigmas pouco respeitados, principalmente quanto à finalidade educacional, que vai ser objeto de vários decretos posteriores, mas que pouco avançará no enquadramento das concessionárias. A preocupação com o controle das radiocomunicações nas mãos da União era tamanha, que acabou criando no Art. 21 uma ordem de precedência para a distribuição das frequências, assim estabelecida: a) defesa nacional; b) serviços executados pelo Governo Federal; e c) serviços executados por terceiros. Duas considerações básicas podem ser feitas com relação ao Decreto 20.047 de 27 de maio de 1931:

A primeira diz respeito ao fato de os serviços de radiocomunicação em território nacional serem considerados de “*exclusiva competência da União*” (Art. 1º). Este artigo demonstra o controle do governo sobre tais serviços, através da fiscalização e do monopólio de exploração do serviço interior público (Art. 5º). É importante assinalar que cabe ao Governo Federal permitir “(...) a exploração dos que não lhe forem privativos por todos os que satisfaçam e observem as exigências estabelecidas neste decreto e respectivo regulamento” (Dec.20.047, Art.4º). Isto reforça a idéia de controle governamental, centralizando nas mãos do poder executivo o poder de conceder, ou não, o direito de exploração do serviço de radiodifusão à terceiros.

A segunda consideração diz respeito ao fato deste Decreto destacar a radiodifusão como um serviço de “(...) de interesse nacional e de finalidade educacional” (Art. 12º), distinto dos demais serviços, portanto. Tal distinção se dá porque a radiodifusão permite que as informações por ela emitidas sejam recebidas por milhares de pessoas, ao mesmo tempo. Esta distinção se torna mais clara no Decreto 21.111, de 1 de março de 1932 – que regulamenta os serviços de radiocomunicação - mais especificamente em seu Capítulo II, referente às Definições. Nele se conceitua a radiocomunicação⁴⁸ e todos os serviços considerados de radiocomunicação (radiotelefonia, radiofotografia, radiotelevisão, etc.),

⁴⁸ “Radiocomunicação, transmissão ou recepção sem fio de escritos, signos, sinais, imagens ou sons de qualquer natureza por meio de ondas hertzianas” (Dec. 21.111, Cap. II Definições, Art. 3º).

sendo a radiodifusão conceituada como “(...) *radiocomunicação de sons ou imagens destinada a ser livremente recebida pelo público*”.

A especificidade dos serviços de radiodifusão nos oferece elementos para a compreensão da importância que tais serviços desempenharam na Era Vargas e mesmo nos períodos posteriores. Eles passaram a ser utilizados por todos os presidentes brasileiros, como instrumento de dominação e controle da sociedade. A análise da legislação sobre radiocomunicação, neste período, nos demonstra a preocupação do Governo com tais serviços – em particular a radiodifusão, que passou, após a 1ª Guerra Mundial, a ganhar proporções massificantes – e ao mesmo tempo o grau da sua importância. Para o Governo Provisório de Vargas, o objetivo era controlar o seu conteúdo, o seu caráter, sua operação, sua concessão. Mais tarde, a partir da criação do Estado Novo, em 1937, a radiodifusão vai ser utilizada por Vargas como instrumento de difusão ideológica, visando a legitimação de seu governo, através do controle socio-político da nação.

O Decreto 21.111 estabelece que as concessões emitidas pelo governo a terceiros devem estipular uma série de exigências, sendo as principais: prazo da concessão de no máximo 10 anos; constituição da diretoria da concessionária com no mínimo 2/3 de brasileiros; intransferibilidade da concessão; submissão ao regime de fiscalização estabelecido pelo governo; proibição de alteração por parte das companhias dos seus estatutos sem prévia autorização do governo, entre outras. Estes limites impostos deixam claro o caráter controlador do governo sobre os seus concessionários. No capítulo IX, Art. 36, são estabelecidas as competências da comissão Técnica de Rádio (subordinada ao Ministério da Viação e Serviços Públicos), entre elas distribuir, coordenar e consignar as frequências a serem utilizadas nos serviços de radiocomunicações no território nacional.

Em Abril de 1932 é publicado o decreto n.º 21.240. Este ato normativo tem como funções “*nacionalizar o serviço de censura dos filmes estrangeiros cinematográficos*” e “*cria a Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências*”. Definido como de exclusiva competência do Estado o uso da censura, o governo vai apertar o cerco sobre a produção cinematográfica e conseqüentemente cria as bases para o controle sobre a Imprensa e a Televisão. Este decreto cria também uma Taxa Cinematográfica, que deveria, ao menos na teoria, ser utilizada para financiar a Educação Popular.

O decreto estabelece a censura nas situações em que se faça: ofensa ao decoro público; apologia aos crimes e maus costumes; ofensas a outros povos que afetem a segurança

nacional; desrespeito a crenças religiosas, etc. No Art. 12 define a obrigatoriedade da inclusão de filmes considerados educativos em cada programação.

Este decreto só fortalece o caráter regulador do governo no setor, incluindo o cinema como mais um espaço de propaganda favorável ao regime Vargasista. Ele dá, também, poderes à polícia para fiscalizar e proibir a exibição de filmes que não cumprissem as exigências da programação.

Após o decreto publicado em 32, passaram-se dois anos até que uma nova legislação, referente ao controle da radiodifusão, fosse publicada. Em 10 de julho de 1934, é publicado o decreto n. 24.651, que cria o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, órgão sob o controle do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Este órgão, que mais tarde vai dar origem ao DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), tinha como responsabilidade estudar o uso do cinematógrafo e da radiotelefonia e demais processos técnicos utilizados na radiodifusão. Era responsável também por estimular a produção, inclusive dando incentivos fiscais, de filmes educativos. Este controle do Departamento se estendia até o rádio, principal veículo de comunicação do período.

Por fim é publicado o Decreto n. 24.655, de 11 de Julho de 1934, que discorria sobre as regras das concessões e a execução dos serviços de radiodifusão no Brasil. Este decreto define claramente o poder de outorga do governo e o interesse econômico no setor:

“O Governo poderá, em qualquer tempo, desapropriar os serviços das concessionárias ou permissionárias, para o fim de executá-los, diretamente, ou por nova concessão a terceiros, nacionais, neste caso mediante concorrência pública, sob a condição de participar dos lucros”(Art. 1º, parágrafo único).

Neste mesmo decreto, Art. 5º, o governo torna obrigatória, para todas as concessionárias, a transmissão de programa nacional, em horários definidos pelo governo. No Art. 2º o governo transfere a responsabilidade pelo controle da rede Nacional de Radiodifusão para o Departamento de Correios e Telégrafos.

Vejamos agora como o conceito de Concessão era utilizado na legislação do período 1930-1934.

Concessão

A concessão era entendida como um privilégio concedido pelo Estado, a pessoas físicas ou jurídicas, para que explorassem um serviço de utilidade pública ou recursos

naturais. No caso da radiocomunicação, a concessão era outorgada pelo Governo Federal, pelo prazo máximo de dez anos, podendo haver renovação.

A competência exclusiva de concessão nas mãos do governo permitia o controle geral de tais serviços, assim como a sua fiscalização e regulamentação. Detentor, portanto, do monopólio do espectro eletromagnético, cabia ao governo admitir “(...) *a exploração dos que não lhe forem privativos, como é o caso da Radiodifusão, por todos os que satisfaçam e observem as exigências estabelecidas(...)*” (Dec. 20.047, Art. 1º).

Crítérios de Concessão

No governo provisório de Vargas a concessão estava subordinada “aos interesses nacionais”, como consta no Art. 16, § 1º do Dec. 21.111. Estabeleceu-se, também, a obrigatoriedade da diretoria das empresas de radiodifusão ser composta por 2/3, “*no mínimo, de brasileiros; admissão exclusiva de operadores brasileiros; emprego efetivo nos outros serviços técnicos e administrativos, dois terços (2/3), no mínimo, de pessoal brasileiro*” (Dec. 21.111, Art. 16º, alínea d). Isto demonstra o caráter nacionalista daquele governo, no qual fortaleceu-se o espaço nacional através da delimitação das fronteiras. A existência da palavra ‘território’, mais especificamente ‘território nacional’, na legislação, demonstra, mais uma vez, a forte presença de uma política nacionalista, que vai, no decorrer deste período, utilizar-se da idéia de nacionalidade, sob a influência do crescente pensamento fascista.

O procedimento para obtenção de concessão dos serviços de radiodifusão devia, ainda, obedecer aos critérios estabelecidos no Art. 23, do Dec. 21.111, referente aos “*pretendentes a concessão para execução dos serviços de radiocomunicação*”. De acordo com este artigo, deviam os interessados “(...) *dirigir requerimento ao ministro da Viação e Obras Públicas, por intermédio do Departamento dos Correios e Telégrafos (...)*”, atendendo aos seguintes requisitos:

“a) *prova, mediante documentos idôneos e suficientes, da constituição legal dos pretendentes;*

b) *apresentação de estatutos que definam claramente todos os fins da sociedade e atribuições de seus diretores, e, ainda, expressamente estipulem que a diretores brasileiros competem funções efetivas de administração;*

c) *prova de que o capital social é suficiente para o fim visado e está, no mínimo, realizado pela metade;*

d) *prova de quitação com a fazenda nacional e fazenda municipal;*

e) *prova de nacionalidade e idoneidade moral dos diretores;*

- f) natureza e fins do serviço;
- g) declaração do número de estações pretendidas, nomes das localidades onde serão estabelecidas e relação das estações com que se tenham de comunicar;
- h) especificação minuciosa do material a empregar na instalação das estações;
- i) compromisso de submissão a todas as disposições deste regulamento e das que vierem a vigorar, referentes ou aplicáveis à matéria" (Dec. 21.111, Art. 23º).

Observa-se, mais uma vez, a presença de mecanismos que comprovam a subordinação da concessão à nacionalidade do interessado.

Renovação

"A concessão será considerada perempta si o Governo não julgar conveniente renovar-lhe o prazo" (Dec. 21.111, Art.26, § 2ª). Subtende-se que fica a critério do Governo julgar conveniente ou não a renovação da concessão. Contudo, na análise das leis não foi encontrado nenhum artigo ou parágrafo que trate sobre o processo e as exigências para a renovação das concessões.

Conclusão

Diferentemente do que é apontado por alguns autores, a radiodifusão não aparece na sua primeira regulamentação como um "Serviço Público" (Motter, 1994, p. 104). A definição de Serviço Público que aparece é a de *"relativo ao uso do público em geral"* (Art. 2. § 2. a) sendo bastante generalista se comparada a apresentada em Jambeiro *et alli* (2000, p. 25) *"Serviço Público é a atividade considerada de interesse geral por uma coletividade e como tal reconhecida pelo Estado, em consequência do que seu uso deve ser permitido gratuitamente ou por preços e condições não-discriminatórios, razoáveis e justos"* (Melody, 1990, p. 30)".

O termo interesse público, mencionado por alguns autores, também não aparece na regulação do setor. Ele é considerado de interesse nacional e finalidade educacional. O Artigo 11, do Dec. 21.111 deixa transparecer que 'interesse nacional' pode ser traduzido por interesse do governo Vargas, quando centraliza o poder de concessão na figura do seu Chefe que, através de decretos, formaliza as outorgas dos serviços de radiodifusão. Não só os transmissores de radiodifusão estavam a mercê de fiscalização governamental. Também o chamado 'público em geral' dependia de permissão para possuir aparelhos receptores e estava obrigado ao pagamento de taxa anual (estipulada em dois mil réis) sob pena de perdê-los. Era necessária uma inscrição no Departamento dos Correios e Telégrafos para a recepção da

radiodifusão, dos sinais horários e dos boletins meteorológicos. Esta recepção estava também condicionada a respeitar dois princípios: a) não ter objetivo comercial; e, b) não produzir perturbações na recepção feita por outros. (Art. 20º e seu parágrafo único; Art. 93º, §3).

A finalidade educacional do serviço de radiodifusão está pontuada por interesses de difusão da ideologia governamental. O Decreto 21.111 institui a operação em rede nacional, no Artigo 11, §1º, para atender aos objetivos do serviço e designa o Ministério da Educação e Saúde Pública como regulador das orientações necessárias. Ao Ministério da Viação e Obras Públicas cabe o papel fiscalizador. Posteriormente, o Decreto 24.655 transfere a fiscalização da radiodifusão ao Departamento dos Correios e Telégrafos. A determinação de normas técnicas é responsabilidade da Comissão Técnica de Rádio, subordinada ao Ministério de Viação.

Ainda sobre a finalidade de divulgação da ideologia do Estado, ela fica clara em dois momentos: primeiro, na obrigatoriedade de uma rede nacional, constituída pelo conjunto das estações do país, para a transmissão de um programa nacional *“destinado a ser ouvido, ao mesmo tempo, em todo o território do país, em horas determinadas, e versará sobre os assuntos educacionais, de ordem política, social, religiosa, econômica, financeira, científica e artística”* (Dec. 21.111, Art. 69º). E, segundo, na proibição da *“irradiação de trechos musicais cantados em linguagem imprópria à boa educação do povo, anedotas ou palavras nas mesmas condições”* (Dec. 24.655, Art. 6, parágrafo único).

A radiodifusão brasileira, enquanto atividade nacionalmente regulada, nasce comercial e seu sustento está baseado na publicidade, cuja permissão está condicionada a:

- a) fatores técnicos - inicialmente, 10% do tempo total de cada programa, duração máxima de 30 segundos e intercaladas nos programas (Dec. 21.111, Art. 73º, alíneas a, b e c). Posteriormente, 20% do tempo total de irradiação de cada programa, com duração máxima de 60 segundos, podendo ser ampliada para 75 segundos nos dias úteis, entre 07 e 16 horas (Dec. 24.655, Art. 6º, alíneas a e b);
- b) questões de conteúdo – os conteúdos de propaganda comercial deveriam ser proferidos de maneira concisa, clara e conveniente à apreciação dos ouvintes, não sendo permitida a reiteração de palavras ou conceitos (Dec. 21.111, Art. 73º, alínea d; Dec. 24.655, Art. 6º, d).

Cabe, por fim, analisar a regulamentação do período num plano teórico. Normalmente, afirma-se que o período fordista das comunicações se inicia na década de 50, com o *boom*

capitalista pós-segunda-guerra e o advento da televisão. Mas, a partir da análise do momento inicial do rádio e, conseqüentemente, da radiodifusão no Brasil, pode-se dizer que as principais premissas deste modelo de regulação já estavam sendo gestadas no Governo Provisório de Vargas. Talvez este momento histórico pudesse ser denominado como 'proto-fordista' e a 'radiotelevisão', integrante dos serviços de radiodifusão listados no Decreto 21.111, pudesse ser chamada de 'pré-paleo-televisão' já que sua existência no país era meramente virtual.

Por outro lado, o modelo brasileiro de radiodifusão, naquele momento, está muito mais condicionado às funções ideológicas governamentais, em detrimento das questões econômicas. A obrigatoriedade de permissão para a recepção de radiodifusão e a finalidade exclusivamente educacional do serviço são contrários ao regime de acumulação, que somente pode ser classificado como fordista a partir da adoção do entretenimento como finalidade e da comercialização massiva dos aparelhos receptores. O que, de fato, passa a ocorrer a partir de 1932, com a criação de emissoras comerciais e a vinda para o Brasil de agências de propaganda americanas, encarregadas de promover a venda de bens de consumo.

Referências Bibliográficas

- BOYER, Robert. *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. Ed. Nobel. São Paulo. 1990.
- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes. IN: FAUSTO, Boris. *III. O Brasil Republicano. 3. Sociedade e Política (1930-1964)*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1996. p.78-120.
- FEDERICO, Maria Elvira B. *História da Comunicação: Rádio e TV no Brasil*. Petrópolis: vozes, 1982.
- FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*.
- GARNHAM, Nicholas. *La economía política de la comunicación - El caso de la televisión. Telos*. Fundesco, n. 28, dez.-fev. Cuaderno central (economía de la información y la comunicación). Madrid. 1991. p.68-75.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. *Regionalismo e Centralização Política*. Partidos e Constituinte nos anos 30. Ed. Nova Fronteira. São Paulo. s.d.
- JAMBEIRO, Othon *et alii*. *Estruturas e Funções de Estado na Regulamentação da TV no Mercosul*. Apresentado no GT Economia Política da Comunicação/ALAIC. Santiago, Chile. 2000.
- JAMBEIRO, Othon *et alii*. *Regulando a TV. Uma visão comparativa no Mercosul*. EDUFBA. Salvador. 2000.
- KINDLEBERGER, Charles Poor. *Economia Internacional*. Ed. Mestre Jou, São Paulo. 1974.

- LEISGOLD, Selmo; WORCMAN, Júlio. *O desenvolvimento tecnológico na televisão*. IN: MACEDO, C.; FALCÃO, A.; ALMEIDA, C. J. M. (org.). *TV ao vivo: depoimentos*. Brasiliense. São Paulo. 1988. p. 213-230.
- MITNICK, Barry M. *La Economía Política de la Regulación*. Fondo de Cultura Económica/Economia contemporânea. México. 1989.
- MOTTER, Paulino. *Capítulo VI: O modelo brasileiro de radiodifusão: serviço público e exploração privada*. IN: *A batalha invisível da constituinte: Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília. 1994. p. 103-120.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. Brasiliense. São Paulo. 1988.
- PISCITELLI, Alejandro. *Ciberculturas en la era de las maquinas inteligentes*. Editora Paidós. Buenos Aires. 1995.
- RAMOS, Murilo César. *Uma nova legislação para as Comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão*. Trabalho apresentado no XX Congresso da Intercom, GT Comunicação e Política. mimeo. Santos. 1997.
- RICHERI, Giuseppe. *La transición de la televisión*. Paidós. Barcelona. 1995.
- SALLES, Mauro. *A televisão no Brasil e no mundo - pequeno estudo a título de prefácio*. IN: MACEDO, C.; FALCÃO, A.; ALMEIDA, C. J. M. (org.). *TV ao vivo: depoimentos*. Brasiliense. São Paulo. 1988. p. 11-24.
- SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Estado Novo, um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema)*. Ed. Universidade de Brasília. Brasília. 1982.
- VIANA, Gaspar. *Privatização das Telecomunicações*. Notrya. Rio de Janeiro. 1993.
- WOLTON, Dominique. *Elogio do grande público - Uma teoria crítica da televisão*. Ática. São Paulo. 1996.

RESENHA

Indústria cultural, informação e

César Bolaño.

Economia Política da Comunicação e da Cultura: uma contribuição brasileira

Alain Herscovici

No âmbito da tradição crítica ligada à economia política da Cultura e da Comunicação, o autor se propõe a estudar as indústrias culturais no capitalismo monopolista. É preciso ressaltar, primeiramente, a importância crescente das atividades ligadas à Cultura, à Comunicação e à Informação; tal desenvolvimento caracteriza o capitalismo contemporâneo. Por outro lado, conforme apontam boa parte dos relatórios oficiais, esses setores se tornaram setores chaves no que diz respeito ao processo de crescimento.

Assim, hoje, não é mais possível limitar a análise da Cultura e das produções intelectuais ao nível da superestrutura, ou seja, considerar, apenas, a dimensão ligada aos aspectos ideológicos, como o fazia a sociologia até a metade dos anos 70. A Cultura e a Comunicação apresentam, hoje, uma tripla dimensão: i) como produções simbólicas, elas se relacionam com as dimensões super-estruturais ligadas à Estética e à Ideologia; ii) como setor econômico no qual os capitalistas investem, possuem um infra-estrutura ligada às especificidades desta economia; iii) finalmente, o sistema cultural e comunicacional cumpre funções sociológicas e econômicas, no seio do sistema global.

É a partir dessas três dimensões que o autor vai analisar as Indústrias Culturais no capitalismo. Tal abordagem implica em elaborar uma reflexão a respeito do método e do objeto da Ciência Econômica: no âmbito de uma abordagem histórica e marxista, o autor parte do princípio segundo o qual, contrariamente à análise do *mainstream*, o mercado não pode ser concebido como uma instância abstrata, sem fundamentos históricos, sociológicos e simbólicos. A reprodução do sistema, nas suas diferentes fases, implica na sua reprodução material e simbólica; nesta perspectiva, serão analisadas as indústrias culturais.

A *démarche* geral adotada por César Bolaño é a seguinte: ele deriva as formas que a informação pode adquirir no capitalismo monopolista: a forma *propaganda*, que se relaciona

diretamente com as funções ideológicas da Cultura e com a constituição do Estado Moderno que precisa unificar, econômica e culturalmente, determinado espaço e constituir assim uma nação; e a forma *publicidade* que representa a mercantilização da informação a partir da venda de audiência (a mercadoria “público”) realizada pelos grandes meios de comunicação, principalmente as redes de televisão, os jornais e as rádios. A função publicidade, que corresponde à fase monopolista do capitalismo, cumpre, obviamente, uma função econômica: ela permite implementar a realização das mercadorias produzidas no setor produtivo e, mais especificamente, contribui para aumentar a taxa de lucro, aumentando o número de rotações do capital.

As indústrias culturais são analisadas a partir desta dupla perspectiva: uma ligada às suas funções ideológicas e a outra à sua dimensão econômica. Por esta razão, a abordagem é intrinsecamente interdisciplinar; não obstante, a problemática geral não deixa de ser econômica, quer em relação às funções macroeconômicas assumidas por essas indústrias, quer no que diz respeito às especificidades da economia deste setor. Por outro lado, esta interdisciplinariedade se justifica pelo fato, hoje reconhecido pela maior parte dos trabalhos de antropologia, história e sociologia econômica, que o funcionamento concreto dos mercados depende diretamente de certas *mediações simbólicas* sem as quais ele não existe. É justamente esta função de mediação que a indústria cultural está cumprindo.

Num segundo momento, Bolaño faz uma revisão bibliográfica crítica dos diferentes trabalhos realizados em termos de economia política da Cultura e da Comunicação: uma atenção particular é dada à escola francesa, e as teses de autores como Miège, Salaün, Flichy, Beaud, Zallo e Herscovici, são amplamente estudadas. Três temas relevantes, característicos das especificidades desta economia da Cultura e da Comunicação, são aqui discutidos com profundidade: i) as especificidades econômicas que permitem explicar porque a valorização dos produtos culturais é, intrinsecamente, aleatória; ii) as modalidades particulares de inserção do trabalho artístico/intelectual nos processos de produção semi-industrializados dos produtos e serviços culturais; iii) as diferentes formas de subsunção do trabalho ao capital.

Esta análise ressalta as dificuldades de explicar a economia deste tipo de produção a partir dos instrumentos construídos em função de uma produção industrial; a este respeito, nem é

preciso lembrar a posição de Adam Smith no que concerne aos cantores, comediantes, etc.. nem a de Ricardo a respeito dos produtos artísticos não reprodutíveis. O produto artístico caracteriza-se pelo fato que as receitas que ele gera não têm relação nenhuma com a quantidade de trabalho necessária à sua produção. Em função da teoria marxista do valor, duas questões são colocadas: i) em que medida, para este tipo de produção, está tendo um processo de redução do trabalho concreto em trabalho abstrato, ou seja, socialmente necessário? Isto ressalta o fato que o capitalismo contemporâneo caracteriza-se por um duplo movimento: se, por um lado, existe uma tendência à homogeneização (abstração) do trabalho intelectual, por outro, há também uma diferenciação (concretização) do trabalho utilizado nos processos industriais, no âmbito de uma economia do signo;

ii) a partir dessas particularidades, como é possível explicar a aleatoriedade da valorização econômica dessas produções; esta se dá na esfera da produção ou na da realização? Apesar de existirem, no âmbito de uma abordagem marxiana, outros elementos de resposta que assimilam este tipo de produtos ao capital fictício (produtos que têm preço mas que não têm valor, pelo fato de não serem o produto de trabalho social), o autor explica esta aleatoriedade a partir das condições de recepção, ou seja, de realização desses produtos.

No último capítulo são analisadas as modalidades concretas da concorrência nos mercados culturais. Para isto, Bolaño ressalta os limites da análise neoclássica que vê, na televisão, uma forma particular de monopólio natural, devido à indivisibilidade do serviço oferecido; da mesma maneira, descarta um estudo da concorrência baseada sobre o estudo das “imperfeições” do mercado. No âmbito de uma perspectiva ligada à “Industrial Organization” e ao conceito de barreiras à entrada, Bolaño estuda as modalidades concretas da concorrência nesses mercados: uma utilização original do conceito de “padrão tecnoestético” (conceito que foi originalmente trabalhado por Dominique Leroy e Alain Herscovici) lhe permite fazer tal análise.

Finalmente, este livro traz contribuições importantes no que diz respeito à análise econômica da Cultura e da Comunicação, isto pelas seguintes razões: fornece elementos que permitem ir além dos resultados das análises neoclássicas; salienta as especificidades desta economia, suas relações com o conjunto da formação social e o papel simbólico e econômico que ela cumpre no seio desta formação social. Ressalta os limites de certas análises de cunho

liberal e “idealistas”, sejam elas sociológicas, antropológicas ou econômicas, que estudam essas indústrias e essas novas tecnologias da Informação a partir do pressuposto (contestável) segundo o qual existiria uma lógica puramente econômica ou tecnológica, independentemente da formação social e do período estudados.

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

- Os artigos deverão estar em Word 6.0 ou superior;
- Formato da publicação: páginas A-4. Margens: Superior e Direita: 3 cm; Inferior e Esquerda: 2 cm.
- Titulação: caixa baixa, corpo 16; subtítulo: corpo 12 ou 14; notas de rodapé: corpo 10.
- Parágrafos: justificados; Primeira linha: 1,25 cm da margem; Espaçamento entre parágrafos: não inserir.
- Citações no texto: corpo 10, espaço simples, afastamento de 1,25 cm à esquerda e 1,0 cm à direita;
- Bibliografia: seguir normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) para bibliografia. Em resumo, como nos modelos a seguir:

SOBRENOME, Nome. *Título da obra: subtítulo*. – ed. Local: Editora, data.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. *Título da obra: subtítulo*. – ed. Local: Editora, data.

SOBRENOME, Nome. *Título da obra: subtítulo*. In: SOBRENOME, Nome. *Título da obra: subtítulo*. – ed. Local: Editora, data.

Mais detalhes, na própria norma.

Será dada a preferência de publicação às contribuições enviadas dentro destas normas.

Os Editores.