

Parte II - A TV nos países do Mercosul. Contexto atual e percurso histórico

6. Uruguai

Othon Jambeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

JAMBEIRO, O. Uruguai. In: *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul* [online]. Salvador: EDUFBA, 2000, pp. 113-122. ISBN 978-85-232-1228-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Percursos Histórico e Analítico

Existe no Uruguai um conjunto de normas diversas que tratam do fenômeno da comunicação social, embora não estejam articuladas entre si. O decreto-lei 14.670, de 1977, chamado Lei de Radiodifusão, substituiu a antiga Lei 8.390 de 1928, e constitui a única lei geral com vigência na matéria que submete a TV e o rádio a regulamentações. O Decreto 734, de 1978, que regulamenta aquele Decreto-Lei, foi modificado duas vezes: pelo Decreto 327, de 1980 e pelo decreto 350, de 1986.

A radiodifusão é considerada um ‘servicio de interés público’ que pode ser explorado tanto pelo Estado como pelos particulares. As autorizações para o funcionamento de emissoras de rádio e TV são atribuição do Poder Executivo; são de caráter pessoal e a lei estabelece limites ao número de frequências que uma pessoa pode ter: três no total, sendo no máximo duas frequências em uma das três bandas²⁷.

Segundo a legislação, a radiodifusão pode ser explorada por entidades públicas ou privadas, mediante previa autorização do Poder Executivo (Art. 1º a 4º, e 6º do Decreto 734/78). Atente-se, porém, para o fato de que nem a lei 14.670 nem os decretos regulamentadores estabelecem prazo algum para a licença.

Por outra parte, o decreto-lei 15.671 de 1984, cria a Direção Nacional de Comunicações-DNC, dependente do ministério de Defesa, entidade que tem a tarefa da supervisão técnica e operativa da radiodifusão e TV à cabo, estabelecendo que as autorizações para o funcionamento das emissoras serão outorgadas pelo Poder Executivo. Cabe assinalar que este Decreto - publicado na fase final do governo militar - submete a política de privatizações e de distribuição de frequências ao ministério da Defesa, o que foi interpretado pelas forças opositoras ao regime como intento de manter o controle dos meios nas mãos das pessoas afins aos militares. A

concessão de 29 emissoras FM, no final da ditadura, a alguns funcionários, políticos e militares comprovou isso (Pallares & Stolovich, 1991: 123).

Em 1985, com o advento da democracia, o governo tentou modificar a lei vigente mediante um projeto que enviou ao Congresso Nacional. Nele se transferia ao Ministério do Interior a Dirección Nacional de Comunicaciones, criada pela lei 15.671/84, e se revogavam as leis até então com vigência no país. Mas este projeto não conseguiu a maioria do Congresso. Em vez dele se aprovou por unanimidade um outro, pelo qual se revogou o decreto-lei 15.671 e se devolveu à Administración Nacional de Teléfonos-Antel as competências da Dirección Nacional de Comunicaciones. A estas competências foi acrescentada a de outorgar permissões precárias para a instalação de emissoras de telecomunicações radioelétricas - exceto de radiodifusão. O Poder Executivo vetou o projeto do Legislativo, baseando-se em razões de 'política geral' (Bermudez, s/d: 22). A justificativa argumentava que, do ponto de vista constitucional, as funções de administrar e controlar a radiodifusão são exclusivas do Poder Executivo e não de um órgão descentralizado. Mas também foi interpretado como um indicador das obscuras relações do partido governante na nova democracia com o poder militar.

Ocorrido há doze anos, essa foi a última iniciativa para modificar o estatuto das comunicações no Uruguai. Isto reforça a hipótese de muitos especialistas, de que o tema parece não ser uma prioridade na agenda temática dos governos, dos partidos políticos e das empresas de radiodifusão daquele país²⁸.

Em verdade, como afirma Garcia Rubio, a Antel e a DNC disputam o controle das telecomunicações. A Antel foi criada pelo decreto-lei 14.235, de 1974, como um serviço descentralizado, com competências nas áreas de telefonia²⁹, telegrafias, telex, etc. A DNC, pelo Decreto-lei 15.671, está na órbita de Defesa Nacional e desde a sua origem administrou o espectro radioelétrico. Mas o ministério da Educação reclama para si a jurisdição da DNC, para supervisionar pelo menos todo o referente ao conteúdo da radiodifusão.

Para a TV a cabo - área estratégica na convergência de tecnologias de telecomunicações e radiodifusão - a primeira norma aplicável e que definiu o serviço foi o decreto 119/84. Atualmente têm vigência as disposições dos decretos-lei

14.670 e 14.442, e o decreto 349, de 1990. Este último foi logo modificado pelo decreto 125/93. Contudo, segundo García Rubio, a normativa não é totalmente clara, já que *'la legislación nacional no considera (estes serviços) como servicio público ni como servicio de interés público. Tampoco diferencia TV cable de comunicación via cable (...), no diferencia entre el propietario de la red, el operador de la misma y los proveedores y productores de programación'* (Rubio, 1994: 122).

O serviço de TV por assinatura - a cabo e por microondas - teve um grande desenvolvimento no interior do país. A empresa Equital SA, de propriedade dos três principais grupos econômicos das comunicações no Uruguai funciona como 'servidora' de programação e assessora nos aspectos técnicos, controlando praticamente todo o mercado de cabo do interior. Além disso, a única forma que este mercado tem de transmitir os três canais de Montevideo (4, 10 e 12), é através da Equital, que distribui os sinais codificados via satélite.

A Equital foi criada em 1990. Numa primeira etapa assessorou os canais do interior associados à Rutsa, para distribuir TV à Cabo. À medida que estas empresas iam obtendo autorização para operar, a Equital foi se fortalecendo. A empresa oferecia pessoal técnico, aparelhos e programação, além de realizar a instalação domiciliar de cabos. Em troca, recebe um percentual das taxas de conexão e das mensalidades.

Este sistema foi favorecido pelo Decreto 353/93, que autorizou os canais de Montevideu a distribuir seus sinais via satélite, em forma codificada. Assim, foi a Equital encarregada de administrar os sinais e vender os decodificadores. Desta forma, os canais de cabo independentes, situados no interior, dependem da Equital (ou seja, dos 'três grandes' de Montevideu) para distribuir os canais da capital, sem cuja oferta não podem competir no mercado.

Sob o artigo 5º do decreto 349/90, o Poder Executivo exerceu o poder de 'chamar os interessados' para a exploração de TV à Cabo. Assim, ocorreram três convocações públicas, duas para o interior (novembro/91) e uma para a Capital (julho/93). Garcia Rubio (1994: 128) destaca que os principais requisitos exigidos pelas autoridades para a exploração do serviço se referiam às condições econômico-

financeiras dos empresários. Entretanto, os dispositivos do decreto referentes à programação e à publicidade não foram precisos nem trouxeram nenhuma exigência sobre a emissão de programas educativos ou programações nacionais, por exemplo.

Segundo Luciano Alvarez (1996: 44), o desenvolvimento institucional da TV e do rádio se dá num panorama caracterizado pela falta de políticas públicas e por uma legislação que não dá conta das exigências de desenvolvimento do meio. O autor cita R. Pais para assinalar que *“la carencia histórica, en el Uruguay, tanto de una política explícita como de una planificación de la comunicación, tiene una de sus manifestaciones mas notorias en la tendencia continuada de construir marcos juridicos incompletos, incoherentes y contradictorios, más por imposición de las circunstancias que por la decisión meditada de enfrentar una regulación adecuada de la comunicación. Actualmente las más importantes normas sobre los medios de comunicación social provienen del período de gobierno de facto, en el cual se outorgou una singular importancia al tema de la comunicación y sus marcos jurídicos”* (Alvarez, 1996:45).

Estrutura de Meios

O Uruguai é um país com altos níveis de alfabetização e uma relativa homogeneidade cultural. Tem, na área da cultura, recordes interessantes: um dos percentuais mais altos de leitores de jornais na América Latina e uma altíssima densidade de emissoras. Com 176.000 km², e mais de 3 milhões de habitantes, a radiodifusão teve uma prematura aparição e um rápido desenvolvimento. O número de aparelhos de rádio e TV é muito alto, e tem grande densidade de telefones por habitante³⁰.

A primeira estação de rádio começou a operar em 1922 - dois anos depois da primeira estação do mundo, a KDKA da Westinghouse - e a venda de aparelhos se massificou com a instalação da empresa americana General Electric (Beceiro, 1994: 11). O Uruguai possui o recorde de ter a primeira estação de rádio do mundo - a Radio Pardizábal - que emitiu publicidade comercial (Beceiro, 1994: 19), inaugurando, nos primeiros anos da década de 20, uma modalidade que se estendeu

aos outros meios. A TV demorou mais a aparecer, pois somente em 1956 surgiu o Canal 10, 'Saeta'. A partir de 1961 apareceram outros canais privados.

Em 1963 se instala o canal estatal - canal 5 - ligado ao Sodre, órgão do Poder Executivo que na sua origem chamava-se Serviço Oficial de Difusão Radioelétrica e é agora chamada Serviço Oficial de Difusão, Rádio, Televisão y Espectáculos. Quando o canal 5 apareceu foram intensas as campanhas dos radiodifusores privados reclamando para que o canal oficial não aceitasse publicidade, e assim não concorresse no mercado pelas verbas publicitárias (Rubio, 1994: 85). Mesmo assim, foi autorizada a emissão de publicidade. O Sodre foi criado pela lei 8.557, de 1929, destinado a *promover "la información y cultura general"* (Jauregui, 1963). Além de explorar 13 canais de TV - 12 no interior, através do Sistema Nacional de Televisão - 3 rádios AM, 2 OC e 1 FM, o Sodre possui uma Orquestra Sinfônica, um conjunto de Câmara e um corpo de Dança, pois se define como *"el organismo encargado de la radiodifusión de programas culturales por cuenta del Estado, que realiza, además, espectáculos teatrales y cinematográficos (logo, televisivos también), teniendo a su cargo la actividad y el perfeccionamiento de conjuntos orquestales, corales y de ballet"*³¹.

Este sistema instalou estações que repetem a programação em onze 'departamentos' (regiões) do interior do país, conseguindo cobrir praticamente todo o território nacional. É, contudo, pouco competitivo em termos de programação. Desde sua origem o Sodre teve que competir com desvantagens notáveis contra os oligopólios privados, a partir das alianças e pressões dos donos da mídia sobre os sucessivos governos, os quais submeteram o sistema estatal de radiodifusão à escassez de recursos financeiros para impedir o seu desenvolvimento e a sua possibilidade de disputar no mercado da comunicação. Isto aconteceu apesar de o sistema estatal ter legalmente preferência em relação aos particulares, em referência à distribuição de frequências ou canais, instalação e funcionamento (artigo 2 do Decreto-lei 14.670). O Sodre depende do Ministério de Educação e Cultura e mantém-se isolado num espaço privatizado onde não existe televisão educativa nem universitária, sequer regional independente.

Além do Sodre, desenvolveu-se no país uma rede privada para o interior, chamada 'Red Uruguaya de Televisión S.A.-Rutsa', a partir de um acordo comercial entre os três principais canais montevideanos. Integram a rede 19 canais do interior que recebem, via microondas, a programação dos canais da capital, pelo qual essas emissoras apenas produzem programação local. Estas três empresas se associaram no final da década de 70 e princípios de 80, com o advento da TV a cores e o impulso comercial do Campeonato Mundial de Futebol na Argentina, em 1978. A instalação de uma estação de microondas pela Antel facilitou as condições para instalar a rede no interior do país, até então dominado pelas emissões de TV argentina e brasileira. Segundo o contrato, a rede distribui aos canais associados os programas produzidos pelos canais 4, 10 e 12 de Montevidéu, através de microondas e de fitas de vídeo, estas, para a programação adicional. O funcionamento da rede prevê um regime de consultas conjuntas - um Conselho integrado por representantes dos assinantes e os produtores montevideanos - sobre a programação. Tais consultas, contudo, não são feitas. A rede foi autorizada a funcionar mediante a Resolução 1.659, de 1980. Contrariando os fundamentos que lhe deram sentido - atender às necessidades comunicativas locais - implica na subordinação dos canais 'independentes' ao domínio hegemônico dos três grandes de Montevidéu. Implica também na expansão, tanto econômica como ideológica, destes últimos, a todo o país³².

Em Montevidéu se dispõe de quatro canais de TV aberta (um estatal e os três privados já mencionados). Nas fronteiras Leste e Nordeste a programação mais consumida é brasileira, especialmente as redes Globo e Bandeirantes. Na zona sul e litoral oeste a TV argentina é a mais recebida e assistida, embora em menor proporção que na fronteira brasileira. Segundo uma pesquisa conduzida pela Ecos e pela Fundação Neumann, em quase metade dos domicílios do interior se vêem os canais dos países limítrofes. Em cidades como Artigas e Colonia os índices de audiência de emissoras estrangeiras chegam a 95% e 97%, respectivamente.

Soma-se a esta situação de 'invasão' cultural, o fato de que 72% da programação da TV uruguaia é importada - 41% provem dos Estados Unidos, e 17,5% da Argentina. A produção uruguaia é de 28% (Lemez, 1991: 27). Como a

produção de programas locais resulta mais cara, as emissoras acham mais conveniente comprar programas ‘enlatados’ do exterior. A ausência de programação local tem a ver com - entre outros complexos fatores - a falta de proteção legal à mesma, os custos das produções e a falta de capacidade técnica de realização. Embora existam na legislação uruguaia normas relativas à proteção e promoção dos recursos humanos nacionais³³, os resultados não são alentadores.

Neste sentido, Mario Kaplún assinala que *“con relación a nuestros socios de la futura integración regional, puede decirse que la TV uruguaya ya está viviendo el Mercosur en la versión de los pronósticos más pesimistas, que nos reducen a país meramente consumidor de productos brasileños y argentinos”* (Kaplun, 1996: 62). Pesquisa realizada por Pallares e Stolovich mostra que *“la concentración de la propiedad de los masivos de comunicación (...) no se manifiesta sólo en relación a la propiedad de los mismos en un país, sino también - y principalmente - en una perspectiva internacional en la cual países pequeños y dependientes, como Uruguay, ocupan una posición subordinada”* (Pallares & Stolovich, 1991: 25).

No que se refere ao rádio, há no país 124 estações em funcionamento: 86 AM, 34 FM e 4 OC, das quais 38 (23 AM, 4 de Onda Curta e 11 FM) estão na Capital. Em trâmite de concessão existem 19 emissoras AM (duas em Montevideo) e 19 FM do Sodre, e 10 de particulares, somando 48 nesse processo (Pallares & Stolovich, 1996: 79 e seguintes).

Em verdade, com o consumo de rádio acontece o contrário do que ocorre com a TV. No interior do país, as emissoras de rádio mais ouvidas são as locais, enquanto que nas regiões limítrofes, como Colonia e Rivera, há mais consumo de meios estrangeiros, chegando os percentuais de escuta destes nestas duas cidades a 52% e 44%.

Quanto à estrutura de propriedade dos diferentes meios de comunicação no Uruguai, se observa o predomínio de três grandes grupos econômicos que, por sua diversificação e magnitude, dominam o mercado nacional a partir do desenvolvimento da televisão no país, na década de 50. Nos anos 60 começaram as concessões para a exploração da TV no interior, processo no qual *“los propietarios*

de los 3 canales privados montevideanos fueron incorporando a su ámbito de explotación varios canales del interior, ya sea directamente por medio de concesiones a diversos miembros de la familia (ante a falta de impedimentos legais), ya sea indirectamente, por medio de testaferros. Se inició así una fase de centralización de capital vinculado a la TV, que alcanzaría sus niveles más altos con la constitución de Rutsa (em 1981) y la subordinación a los ‘tres grandes’ de la totalidad de los canales televisivos del país. Paralelamente, dirigieron sus inversiones hacia otros medios de comunicación y/o hacia otro tipo de actividades productivas o comerciales, combinando estrategias de ‘conglomeración’ (diversificación) y de ‘integración vertical’. La constitución de la gremial Andebu (Associação Nacional de Broadcasters Uruguaios) contribuyó a reforzar la centralización de su poder económico y político. En ese proceso quedaron configurados como grupos económicos, hegemónicos en el complejo de los medios masivos de comunicación” (Pallares & Stolovich, 1991: 165).

Durante a ditadura militar, os três grupos souberam aliar-se para enfrentar o poder da Dinarp, embora sem desafiá-la diretamente. Através de uma política de alianças e ‘favores’ individuais com membros do governo, conseguiram expandir-se e consolidar-se sem perder o controle dos seus meios. Neste período os grupos se associaram em negócios fonográficos, artísticos, venda de aparelhos de TV, agências de publicidade, compra de programas enlatados e em todas as áreas vinculadas à comunicação. No final da ditadura, os três grupos começaram a tecer novas alianças com os partidos políticos, mas a competição entre eles gerou divergências que concluíram com a separação do grupo Romay da Andebu, e a quebra de muitos negócios conjuntos. Só a Rutsa continua firme na televisão do interior.

A Andebu, fundada em 1933, agrupa hoje 99 emissoras: 51 de AM, 33 de FM e 15 de TV em VHF (Rubio, 1994: 78). Criada para a defesa dos interesses dos radiodifusores privados, a entidade constitui um forte grupo de pressão³⁴. Uma outra entidade, Rami-Associação de Rádios de Amplitude Modulada do Interior, surgiu como uma cisão da Andebu e agrupa 43 rádios do interior do país.

Além dos grupos e associações descritas, existe a ‘Cámara Uruguayana de TV Cable’, surgida em 1993, por iniciativa dos operadores de cabo independentes, não associados à Equital nem à Andebu, visando formar uma entidade sindical que atuasse em sua defesa. Embora a associação possua cerca de 40 sócios, enquanto grupo de pressão não tem obtido significativos avanços frente ao poder da Andebu.

Defensora da propriedade privada e concentrada dos meios, a Andebu tem-se caracterizado por impedir o desenvolvimento de qualquer iniciativa do Sodre que constitua uma ameaça para o seu monopólio. Desconhece, assim, o fato de que a infra-estrutura tecnológica inicial da televisão, que ajudou a consolidar o império privado, foi produzida graças aos investimentos do Estado (no caso, a estação de microondas da Antel, que permitiu o estabelecimento da Rutsa). Em verdade, a TV uruguaia goza de muitas prerrogativas do Estado, contraditórias com os princípios elementares do liberalismo mercadológico que as emissoras defendem. Assim, por exemplo, não pagam impostos para a compra de equipamento e insumos para o seu funcionamento. E ainda pior, descumprindo o artigo 33 do decreto-lei 734, que permite ao Estado tomar até trinta minutos diários das emissoras para efetuar emissões de ‘interesse nacional’, em forma gratuita, as campanhas publicitárias ‘de *Bien Público*’ - sanitárias, etc - que o governo realiza são pagas aos canais. O mesmo ocorre com as campanhas eleitorais dos partidos políticos, nas quais o uso da TV é pago.³⁵

Estes são³⁶, na ordem de importância econômica, os grupos que dominam o espaço televisivo uruguaio:

- **Scheck:** vinculado às famílias Scheck, Rodríguez Larreta, Cardoso-Cuenca, Beltrán-Aguiar e Aguirre-Serrato. É dono do Jornal *El País*, e *Sociedad Televisora Larrañaga - Canal 12*; *Canal 2*, de Punta del Este; *Canal 10*, de Rivera (junto com os grupos Fontaina-De Feo e Romay Salvo); *Edições de la Plaza*; *CX 32*, *Radio Mundo*, TV por assinatura em Montevideo e Rivera; *FM Metrópolis*, situada em Las Piedras, perto de Montevideo; participa da *Rutsa*.

- **Fontaina De Feo:** *Canal CXB 10*, *Saeta* de Montevideo; *Telesistemas Uruguayos S.R.L.*, que explora os *canais 9*, de Rocha e *7*, de Maldonado; *Canal*

10, de Rivera (junto com os grupos Romay-Salvo e Scheck); *Sadrep*, empresa que explora *CX 16*, *Radio Carve*, *CX 24*, *Radio El Tiempo*, e *XFM*, todas situadas em Montevideo; participa da *Rutsa*.

- **Romay Salvo**: *Montecarlo TV*, *Canal 4*; *Canal 11*, de Punta del Este; *Canal 8*, de Rosario; *Canal 3*, de Colonia; *Canal 12*, de Fray Bentos; *Canal 10*, de Rivera (junto com os grupos Fontaina-De Feo e Scheck); *CX 12*, *Radio Oriental*, *CX 20*, *Radio Montecarlo* (as duas com sede em Montevideo), canal por assinatura em Montevideo, Colonia del Sacramento e Rivera; participa da *Rutsa*; possui importantes investimentos em agropecuária e é acionista de diversas empresas vinculadas aos ramos de eletrodomésticos, cosméticos e discos.

Estes três grupos dominam pouco mais da metade dos ativos investidos nos meios, e participam da Equital que, como já vimos, é a empresa fornecedora de programas e sinais de satélite para TVs à cabo do interior.

Existem pelo menos três outros grupos:

- **Pardo Santayana**, dedicado principalmente à exploração industrial e financeira, editores do jornal *La Mañana* e *El Diario*;

- **O grupo Moon**, de origem coreano-norteamericano, organização internacional de caráter religioso, econômico e político com alguma obscura influencia na política sul-americana, editor do jornal *Ultimas Noticias*;

- **TyC Sports**, originário da Argentina, concessionário da 890 AM (Sarandí Sport), Rádio Sarandí AM, e Sarandí FM.

Junto a estes grupos coexistem pequenos grupos 'locais', proprietários de meios no interior, de menor peso, que controlam rádios AM, FM e algum canal de TV.