

Conclusões

Othon Jambeiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

JAMBEIRO, O. Conclusões. In: *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul* [online]. Salvador: EDUFBA, 2000, pp. 196-201. 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.

Conclusões

Apesar da proliferação e consolidação dos princípios do modelo liberal e da economia de mercado, os governos nacionais continuam sendo a principal autoridade no ambiente regulador da TV nos países signatários do Mercosul. Todo o processo regulatório, segundo expressam as legislações estudadas, está centrado no Poder Executivo desses países. É deles a prerrogativa de outorgar canais de radiodifusão e de nomear os membros dos órgãos reguladores ou executores das normas.

Isto não significa que os governos nacionais estejam sós e sejam autônomos, independentes e neutros na sua missão regulatória. Em todos os países do Mercosul grandes grupos econômicos, associados ou não em entidades patronais, têm tradicionalmente buscado influenciar as regulamentações da TV. Trata-se de um jogo de pressões conhecido, no qual concessionários, isoladamente ou em grupo, atuam diretamente ou por intermédio de políticos influentes, buscando manter ou modificar dispositivos legais que assegurem ou ampliem suas vantagens financeiras ou políticas. Além disso, o próprio mercado impõe, ao longo dos anos, práticas que, depois de firmadas, são legitimadas pelos Governos, através de legislação específica.

No Mercosul são identificados dois conglomerados da área das comunicações que se afirmaram como atores políticos de peso e como independentes centros decisórios, capazes, em certa medida, de fazer frente ao poder dos governos nacionais dos países signatários do tratado. É o caso dos grupos Globo, no Brasil, e Clarin, na Argentina. Mas há pelo menos uma diferença substancial entre eles, no que se refere à exploração da TV aberta. Como vimos no decorrer deste trabalho, no Brasil ainda é vedada a participação direta de capital estrangeiro nos serviços de radiodifusão, onde se inclui a TV aberta. Assim, o grupo Globo somente indiretamente – via seu acordo com a News Corporation, por exemplo – se beneficia de capital externo nos investimentos que faz no setor. Na Argentina, ao contrário, desde 1994 todos os setores dos serviços de comunicações, sem exceção, estão abertos às empresas estrangeiras. Por isso o grupo Clarin tem se associado à corporações estrangeiras, particularmente o Citicorp.

Como seria de esperar, a intensidade e o estágio atual do movimento empresarial pela re-regulamentação do setor varia de país para país. Na Argentina

parece claro que a indefinição do Congresso Nacional entre dois projetos de regulamentação indica simplesmente a não instituição de hegemonia entre os grupos que disputam a influência do Poder Executivo, e de deputados e senadores. Os projetos têm diferenças substanciais mas certamente o grupo que se tornar hegemônico, por consenso ou pelo exercício do poder econômico, será capaz de negociar a fusão dos dois projetos, fazendo concessões que não sejam cruciais para seus interesses. A paralisação das negociações, dentro e fora do Parlamento Nacional argentino, é também um sintoma de que o atual e aparentemente anárquico marco legal - assim como a correlação de forças políticas no processo decisório nacional - são aceitáveis, senão preferenciais, em relação às naturais incertezas contidas na negociação de nova regulamentação.

No Brasil, as prioridades tanto do governo nacional quanto dos grupos econômicos nacionais e multinacionais estão notoriamente dirigidas para a rearrumação do setor das comunicações, tomando como marco legal a nova Lei Geral das Telecomunicações. As metas a curto e médio prazo, já plenamente realizadas, foram: a privatização da Embratel, Telebrás e todo o sistema nacional de telecomunicações; a organização dos serviços de telefonia celular, com intensa participação de capital estrangeiro; a regularização dos serviços de TV por assinatura, também com participação de recursos externos; e a implantação do novo órgão regulador, a Anatel-Agência Nacional de Telecomunicações, que a médio e longo prazo substituirá o Ministério das Comunicações. Alterações na regulamentação da TV aberta deverão ocorrer a médio prazo, tomando como base proposta específica ainda (no final de 1999) em fase de elaboração no Ministério das Comunicações, além de projeto momentaneamente paralisado na Câmara dos Deputados, que autoriza a participação do capital estrangeiro também nesta modalidade de serviço de televisão.

No Paraguai a adaptação do setor ao contexto contemporâneo de globalização, privatização e conglomeração iniciou-se com a lei 642, de 29 de dezembro de 1995. Ela unificou no conceito de radiodifusão todas as modalidades de serviços de rádio e TV, e permite que qualquer pessoa, não importa a nacionalidade,

possa ser concessionário. Por outro lado, dado que o Paraguai jamais teve uma emissora pública, não há o que privatizar no setor da radiodifusão. Além disso, pela nova lei cabe ao recém-criado órgão regulador, Conatel-Comisión Nacional de Telecomunicaciones, estabelecer a maior parte das normas. Inserida nas tendências mundiais de gerir por contrato e não por legislação específica, a regulamentação paraguaia deixa larga margem de poder à Conatel. É ela, por exemplo, quem vai fixar o número de canais que cada pessoa ou grupo econômico pode explorar. Seus membros são todos nomeados pelo Poder Executivo, e seu presidente preside também o novo órgão consultivo, Consejo de Radiodifusión, cujos membros são também nomeados pelo Poder Executivo.

O Uruguai é o país do Mercosul onde a regulamentação se encontra completamente fora de pauta. A última iniciativa neste sentido data de 1985, imediatamente após a queda do regime militar. Os fatos econômicos, contudo, estão criando uma nova situação na indústria da TV, com a formação de grupos multimídia, três dos quais dominando o mercado nacional. Eles implantaram por conta própria uma monopólicia rede nacional - Rutsa - à margem da regulamentação, e por seu intermédio controlam os três canais privados de Montevidéu, e também os do interior. Além disso, participam da empresa Equital, fornecedora de programas e sinais de satélite para os serviços de TV à cabo do interior. Também neste país, como se vê — e neste caso independentemente da existência de legislação que o permita — a re-regulamentação se impõe pela força do poder econômico.

Ainda que considerada pelos quatro países um serviço de interesse público, com finalidades educativo-culturais, a radiodifusão no Mercosul é essencialmente uma atividade privada, com características comerciais. Para que as finalidades culturais, educativas e morais inerentes à radiodifusão fossem cumpridas seria necessário que as legislações suprissem os órgãos reguladores com forte poder de coerção e mecanismos de fiscalização mais eficientes. Além disso, deveria haver mais objetividade nas regulamentações, fixando-se claramente a maneira pela qual a programação das emissoras deveria atender às finalidades educativas e culturais prescritas.

Os dispositivos legais de caráter nacionalista, herdados em sua maioria dos regimes militares por que passaram, se levados em conta, poderiam tornar-se empecilhos para a integração de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tanto entre si quanto com a comunidade internacional de negócios. Contudo, eles parecem estar sendo superados pela dinâmica das leis do mercado e da expansão do capitalismo internacional no setor. À exceção do Brasil – e neste caso, particularmente a Rede Globo, cujo percentual de programas nacionais supera os 60% - a programação das emissoras de TV se compõe predominantemente de programas importados, a maioria dos Estados Unidos. No caso do Paraguai e Uruguai, a integração entre os países do Mercosul faz com que suas emissoras tenham uma relativamente grande frequência de programas brasileiros e argentinos em suas programações.

De maneira geral, as restrições impostas à livre exploração de concessões, particularmente o estabelecimento de limites ao número de licenças concedidas a uma só pessoa, não têm se constituído em obstáculos à concentração de meios de comunicação nos países analisados. A ausência de parâmetros que definam o grau de parentesco e de intimidade empresarial economicamente aceitável entre pessoas e organizações tem possibilitado a formação de monopólios e oligopólios, embora estes só sejam legalmente permitidos na Argentina (Lei 23696/89), onde seis grandes grupos dominam o setor da radiodifusão. No Paraguai, as TVs também estão concentradas nas mãos de poucos e a Conatel tem o poder arbitrário e discriminatório de fixar, sem parâmetros legais, o número de licenças para cada pessoa. No Brasil, apesar do limite de 10 estações por pessoa, oito grupos dominam o setor, utilizando-se de artifícios legais e do sistema de afiliações. E embora a Constituição Federal de 1988 tenha proibido a formação de monopólios e oligopólios na radiodifusão, este dispositivo constitucional não foi até hoje regulamentado.

Outro aspecto comum aos quatro países é a presença de interesses políticos na radiodifusão. No Uruguai, no final do regime militar, foram entregues 29 emissoras a políticos e militares. Na Argentina, os militares distribuíram frequências por critérios políticos, inclusive entre si mesmos. O general Strossner, no Paraguai, também

concedeu licenças por critérios semelhantes. No Brasil esse fenômeno foi mais acentuado, uma vez que a concessão de canais de rádio e TV tornou-se moeda política consagrada no cenário nacional. Os militares iniciaram esse processo selecionando os concessionários de acordo com a identidade ideológica com o regime. Já em plena democracia, o critério passou a ser predominantemente político-eleitoral. O presidente Sarney negociou centenas de canais, em troca de votos na Assembléia Constituinte, favoráveis a fixação do seu mandato em cinco anos.

Por fim, cabe destacar que não existe, em qualquer dos países, dispositivo legal que busque assegurar, implícita ou explicitamente, o acesso à indústria da TV, dos múltiplos pontos de vista existentes nas sociedades do Mercosul. A questão da diversidade, pois, tem sido mantida à distância do debate e, por conseqüência, do processo regulatório da TV.