

## Concentração de meios de comunicação na Europa: o jogo dos Golias

63

MARIUS DRAGOMIR

Depois de uma década durante a qual praticamente a totalidade dos meios de comunicação de massa da Itália esteve sob o controle de Silvio Berlusconi, empresário de Milão que, além disso, governou esse país pelo período de doze anos, o Parlamento Europeu e o Conselho de Europa aprovaram em 2004 duas resoluções que buscaram pôr fim à “concentração do poder político, comercial e dos meios de comunicação na Itália em mãos de uma única pessoa”.<sup>1</sup> Em uma linguagem inusitadamente dura para documentos oficiais emitidos pelas instituições européias, a resolução do Parlamento Europeu criticou “as reiteradas e documentadas intromissões, pressões e atos de censura cometidos pela administração nos atuais estatutos e na organização da cadeia de televisão pública italiana RAI”.<sup>2</sup>

Ambas as resoluções criticaram a falta de independência sofrida pela televisão pública italiana e expressaram sérias preocupações com a liberdade de expressão e o pluralismo da mídia.

Em um exemplo único de controle esmagador sobre os meios de comunicação, o poder acumulado por Berlusconi lhe permitia exercer uma influência decisiva sobre a televisão pública e a maior parte dos canais da

1. Parlamento Europeu, Resolução de 22 de abril de 2004 sobre os riscos de violação da liberdade de expressão e informação na Europa e em especial na Itália (Artigo 11(2) da Carta de Direitos Fundamentais), 2003/2237(INI), A5-0230/2004. Conselho de Europa e Assembléia Parlamentar, Resolução 1387 (2004) de 24 de junho de 2004, sobre Monopolização dos Meios Eletrônicos e Possível Abuso de Poder na Itália.
2. Parlamento Europeu, doc. cit., artigo 59.

televisão comercial italiana. Consciente do poder da mídia, Berlusconi a utilizou como uma ferramenta útil para projetá-lo na vida política e depois silenciar seus críticos.

Em meados da década de 1990, com Berlusconi à frente do governo italiano, os jornalistas da RAI se viram obrigados a empregar a fórmula “sanduíche” para as notícias: qualquer informe político levado ao ar durante o noticiário devia expor em primeiro lugar o ponto de vista do governo, seguido de algumas breves intervenções da oposição, para terminar depois com uma refutação dada pelo governo.<sup>3</sup> Por outro lado, os meios de comunicação privados de Berlusconi, as emissoras nacionais Canale 5, Itália Uno e Rete4, gerenciadas pela companhia Mediaset, emitiam implacáveis e agressivos ataques contra os magistrados que investigavam Berlusconi e seus amigos.<sup>4</sup> O jornalista Alexander Stille, da *Columbia Journalism Review*, conclui a respeito: “Em seu governo, Berlusconi não só destruiu a noção de objetividade jornalística na Itália, como também a autonomia jornalística.”<sup>5</sup>

A anomalia italiana<sup>6</sup> levou alguns especialistas de outros países europeus a falar de “berlusconização” da mídia. Na Romênia, por exemplo, o termo é usado para definir a luta dos políticos por adquirir canais de televisão que depois utilizam como ferramentas para construir suas próprias carreiras e defender seus interesses pessoais, econômicos e políticos.

A era Berlusconi, que em nível político concluiu com sua derrota eleitoral em 2005, foi um exemplo extremo de controle sobre os meios de comunicação. Não obstante, em todas as partes da Europa encontramos padrões de concentração da mídia em mãos de umas poucas entidades e uma politização dos meios de comunicação públicos. Não obstante, no que diz respeito à televisão comercial, a concentração em mãos de uns poucos proprietários e a falta de transparência no que tange à verdadeira identidade dos donos das grandes empresas de mídia são os principais impedimentos para criar emissoras de televisão comerciais independentes e confiáveis.<sup>7</sup>

---

3. Alexander Stille, “Silvio’s Shadow” em *Columbia Journalism Review*, setembro/outubro 2006.

4. Stille, cit.

5. Stille, cit.

6. Termo usado por Gianpietro Mazzoleni e Giulio Enea Vigevani. Ver o capítulo italiano em *Television across Europe: regulation, policy and independence*, OSI, 2005, Budapeste.

7. *Television across Europe: regulation, policy and independence*, cit., p. 66.

A concentração da mídia está mais avançada na Europa Ocidental do que nos países em transição da Europa Central e Oriental, que estavam na órbita comunista até 1990. Mas o processo de consolidação nesses países está avançando rapidamente. A concentração dos meios de comunicação é considerada um dos desenvolvimentos mais negativos no setor da televisão comercial, já que põe em perigo a diversidade na programação e, em particular, a independência dos canais. É, ademais, um risco potencial porque significa uma concentração da influência que pode ser facilmente usada para obter lucros políticos, pessoais, ideológicos ou comerciais.

## OS MODELOS DE CONCENTRAÇÃO

**B**asicamente, existem três tipos de concentração da propriedade dos meios de comunicação de massa na Europa: concentração horizontal, vertical e diagonal.

Dentro do primeiro tipo de concentração – a concentração horizontal – podem-se distinguir três grandes modelos para medir o grau de concentração. O primeiro baseia-se no índice de audiência ou *rating*, isto é, a porcentagem de telespectadores que é atingida pelos programas transmitidos por determinada emissora. Esse modelo é utilizado na Alemanha e no Reino Unido, adaptado a certas características locais. O segundo modelo leva em consideração o número de concessionários no mercado de mídia. Trata-se de um método empregado na Espanha e proíbe que uma empresa tenha mais de um certo número de licenças em um mercado dado. Este modelo apresenta dois aspectos. Por um lado, restringe o número de licenças que uma empresa de comunicações pode adquirir e, ao mesmo tempo, fixa limites para os direitos de voto em uma empresa que possui uma licença de transmissão. Finalmente, a Itália utiliza um modelo que limita a participação de uma empresa no total das receitas de publicidade que o mercado de radiodifusão gera. A regulamentação sobre concentração de meios de comunicação na França continua sendo um modelo complexo que combina diferentes elementos dos três modelos anteriores. Cada uma das empresas de mídia que atuam no mercado francês deve respeitar certo limite máximo quanto à participação de capital e um limite no número de licenças.

O padrão de concentração vertical refere-se a empresas que operam em mercados de produção e distribuição. A maioria dos países europeus tem regulamentações nesse nível. No Reino Unido, por exemplo, as restrições à

propriedade se aplicam geralmente a provedores de serviços digitais como EPG e Multiplex.<sup>8</sup>

O terceiro padrão, a concentração diagonal ou padrão de propriedade cruzada, se refere a mercados distintivos entre si, mas com uma relação horizontal, como podem ser os mercados de meios gráficos e de radiofonia.

Além das disposições legais específicas na legislação de meios de comunicação, o mercado de radiodifusão europeu também é regulado pela lei sobre competição que persegue outros fins que os da lei dos meios. A legislação sobre mídia tem como principal objetivo assegurar seu pluralismo, enquanto que a lei sobre competição regulamenta principalmente os mecanismos que asseguram a competição no mercado de meios de comunicação de massa. Ambas as leis se aplicam em forma paralela em quase todos os países europeus, com a possibilidade de ter diferentes resultados da aplicação das duas.

Em nível pan-europeu, a concentração de meios de comunicação é regulamentada exclusivamente pela Lei de Competição aprovada pela Comissão Européia (CE) que prevalece sobre a legislação nacional. É importante esclarecer que a Comissão Européia aceita as políticas e legislações nacionais sobre os meios de comunicação.<sup>9</sup>

## CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE

Os meios de difusão europeus constituem um mercado importante que, em 2004, significava vendas em torno de 70 bilhões de euros (95 bilhões de dólares); aproximadamente 25% dessas receitas correspondem às emissoras de televisão privadas.<sup>10</sup>

A televisão comercial na Europa se financia através de publicidade e outras receitas comerciais, como patrocínio e teleshopping. Na maioria dos mercados midiáticos europeus, a maior parte das receitas de publicidade corresponde à televisão. Apenas em poucos países, como França, Itália, República Tcheca ou Letônia, a televisão concentra menos de 50% do gasto

8. EPG (Guia de Programação Eletrônica) é um software que permite navegar por guias de programação online. Multiplex é uma plataforma que reúne vários canais de televisão simultaneamente em um mesmo sinal digital para sua transmissão.
9. Para uma descrição mais detalhada dos modelos de medição do grau de concentração e estudos de casos concretos ver *Television and Media Concentration. Regulatory Models on the National and the European Level*, European Audiovisual Observatory, Estrasburgo, 2001.
10. European Audiovisual Observatory, *The Yearbook 2005*, Volume 1, p. 30.

total em publicidade.<sup>11</sup> Com poucas exceções, como Bósnia-Herzegovina e Polônia, a televisão comercial concentra a maior parte da publicidade para televisão e supera as receitas publicitárias dos canais da televisão pública. Embora persista uma importante distância entre a soma total do gasto em publicidade entre os países da Europa Ocidental e os mercados do leste europeu, nos últimos anos registrou-se um vertiginoso crescimento da publicidade nos países em transição.

Na última década, a concentração da propriedade nos mercados de meios de comunicação avançou rapidamente com fusões e aquisições em massa que levaram a que surgisse um pequeno grupo de Golias da mídia em todo o continente. Essa tendência surgiu apesar da existência da legislação antimonopolista em todos os países europeus, na medida em que as empresas aproveitaram leis permissivas, vazios legais ou atitudes tolerantes dos organismos reguladores, seja por uma cultura de conluio entre reguladores e operadores de radiodifusão ou graças a mecanismos reguladores débeis que não permitem obrigar os proprietários a respeitar os limites fixados quanto a propriedade. Entre os métodos mais usados pelas empresas de mídia para driblar os limites impostos pela legislação figuram registrar-se em paraísos fiscais que protegem o sigilo de seus proprietários e recorrer a sofisticadas estruturas de propriedade que abarcam diferentes níveis e complicam as investigações que realizam os reguladores (quando o fazem) para encontrar o verdadeiro dono de certa empresa.

Um dos exemplos mais notórios de concentração da propriedade de meios de comunicação é, novamente, a Itália, onde o grupo de comunicação Mediaset de Berlusconi é proprietário dos três canais mais importantes no país – Canale 5, Itália Uno e Rete4 – que juntos reúnem mais de 40% da audiência em todo o país e quase a metade do gasto total em publicidade televisiva no mercado italiano.<sup>12</sup>

Na França, como em outros países europeus importantes, o problema no setor da radiodifusão foi, durante muito tempo, encontrar um sistema que pudesse conciliar a criação de grandes conglomerados de mídia em condições de competir internacionalmente (o que deve permitir um certo grau de concentração) com a preservação do pluralismo e a diversidade (o que exige um certo conjunto de regras destinadas a prevenir a concentração).

11. *Television across Europe: regulation, policy and independence*, OSI, 2005, Budapeste, p. 70.

12. *Television 2006. International Key Facts*. IP International Marketing Committee (CMI), outubro de 2006, p. 231 e p. 237.

Na Europa Central e Oriental, a abertura dos mercados depois da onda de revoluções anticomunistas na região determinou a chegada de grandes grupos ocidentais e a constituição das primeiras grandes emissoras televisivas. Até começos da década de 1990, essas empresas tiveram de enfrentar regras legais rígidas que proibiam a propriedade estrangeira, obrigando-as a recorrer a sócios locais para investir no mercado de mídia da região. Mas durante as últimas décadas, essas disposições foram flexibilizadas e hoje as empresas estrangeiras investem livremente no mercado de meios de comunicação nessa parte da Europa.

O mais importante investidor em operações televisivas na Europa Central e Oriental é a companhia americana Central European Media Enterprises (CME), que ao longo de mais de uma década construiu uma rede de onze canais que se estende por seis países da região. O fundador da empresa é o herdeiro da fortuna Estee Lauder, o multimilionário americano e ex-diplomata Ronald S. Lauder. Em agosto de 2006, ele vendeu cerca de 50% de suas ações na companhia, argumentando que desejava levar parte de seus investimentos para novos empreendimentos. Outro grande ator presente na região é o grupo alemão RTL, integrante do conglomerado multimídia Bertelsmann, que opera canais na Hungria e Croácia, e que continua em busca de mais aquisições. Um investidor robusto que investe em forma muito proativa nos meios de comunicação da região é o grupo sueco Modern Times Group (MTG), que opera estações terrestres nos três Estados bálticos e na República Tcheca. Finalmente, outros dos grupos que têm investimentos nos países em transição são a News Corporation, de Rupert Murdoch, dona da estação de televisão mais importante da Bulgária, e a SBS Broadcasting, com operações na Hungria.

Uma tendência emergente em muitos países europeus é a constituição de estruturas de propriedade cruzada (*cross-ownership*). A regulamentação deste tipo de propriedade de vários tipos de meios de comunicação varia amplamente na Europa, mas a maioria dos países tem em vigência alguma restrição à propriedade cruzada. A norma legal mais freqüente estabelece que uma empresa não pode possuir duas emissoras de características similares, como duas emissoras nacionais ou duas emissoras locais que vão ao ar na mesma área geográfica. Outra disposição legal habitual em alguns países europeus é a restrição à propriedade simultânea de meios gráficos e meios eletrônicos. Entre os países da Europa Central e Oriental, somente Bulgária, Lituânia e Polônia não contam com uma legislação que fixe limites claros em matéria de *cross-ownership*. Por outro lado, na Europa Ocidental houve, nos últimos anos, um florescimento de empreendimentos multimídia, tendência que agora está chegando também aos países em transição.

Um exemplo interessante de *cross-ownership* é o mercado tcheco, no qual um grupo de meios gráficos avançou sobre os meios eletrônicos. Aproveitando a legislação que considera os meios de comunicação de massa como um único mercado, a editorial Mafra, de capitais alemães e que opera o segundo jornal diário mais importante, o *Mlada fronta Dnes*, comprou em poucos anos as estações locais de rádio Classic FM e Expresradio e depois a companhia Stanice O, que opera o canal de televisão musical Ocko, transmitido via cabo e satélite.

Mas essa concentração também ocorreu nos países em que existem leis que proíbem operações de *cross-ownership*. Para isso, os magnatas da mídia locais construíram estruturas sofisticadas e intangíveis que escondem a propriedade real de seus grupos. Um exemplo é a Eslováquia, onde apesar de limitações rigorosas ao *cross-ownership*, o magnata da mídia local Ivan Kmotrik possuía supostamente ações em três estações de televisão, além de ser dono da Mediaprint & Kapa Pressegrasso, a maior rede distribuidora de jornais no país.

Por outro lado, alguns dos países europeus menores permitem a concentração da propriedade. Um caso típico é a Estônia, um país com cerca de 1,3 milhão de habitantes onde os responsáveis pela política de mídia sustentam que as empresas que operam os meios nesses Estados pequenos devem ter a possibilidade de concentrar uma maior quantidade de emissoras. Do contrário, argumentam, não poderiam sobreviver. Na Estônia o grupo norueguês Schibsted controla as principais concessões de meios de comunicação. Entre eles, o Kanal 2, segundo canal de televisão mais importante do país em termos de participação no mercado publicitário, e o conglomerado Eesti Media (Mídia da Estônia) que edita os dois maiores diários do país e vários diários locais. A empresa também é dona da Ajakirjade Kirjastus, a maior editora de revistas da Estônia e opera a difusora Trio LSL Rádio Group, dona de seis estações de rádio.

Na Polônia, levantaram-se vozes dizendo que um *cross-ownership* também pode ser benéfico para o mercado de mídia. A companhia polonesa Agora, que edita o principal matutino do país, a *Gazeta Wyborcza*, e que opera uma rede de 29 estações de rádio nesse país, argumentou que um maior número de canais em poder das empresas nacionais não constitui um perigo para a diversidade e o pluralismo, e que esta ameaça provém das corporações de mídia multinacionais, sobretudo americanas.<sup>13</sup>

13. Entre outros, sustenta esta opinião Alfonso Sanchez-Tabernero (entrevista com Tabernero por Grzegorz Piechota, "Potrzeba czempionów", ("Necessidade de campees"), em *Gazeta Wyborcza*, 10 de abril de 2002. (citado de *Television across Europe: regulation, policy and independence*, OSI, 2005, Budapeste, p. 1,135)

## TRANSPARÊNCIA DA PROPRIEDADE

Outra falha grave do setor de televisão comercial é a falta de transparência dos proprietários das estações. Através de estruturas de propriedade sofisticadas e bizantinas, as companhias que operam a televisão comercial ocultam suas pegadas, registrando seus canais de difusão em países *offshore*, como Chipre, ou países onde se lhes garante a confidencialidade da propriedade, como a Suíça. Ao esconder os verdadeiros proprietários, as empresas de comunicação pretendem, de um lado, esconder possíveis conflitos de interesses da opinião pública e suas interferências com os programas das estações e, do outro, evitar as disposições sobre concentração de meios de comunicação. Em outras palavras, os reguladores não podem aplicar a lei contra a formação de posições dominantes ou as regras contra a concentração da propriedade se não conhecem os verdadeiros donos das estações de TV que operam no mercado.

Na Bulgária, por exemplo, o mercado de radiodifusão se caracteriza pela falta de transparência quanto a propriedade, capital e financiamento. Os verdadeiros donos das empresas de comunicação se escondem atrás de ações ordinárias de corporações *offshore*.<sup>14</sup> A bTV, primeiro canal privado de difusão nacional, foi licenciada em 2000 e só em 2001 ficou registrada como uma empresa cem por cento em poder da News Corp. de Rupert Murdoch. Desde seus primeiros dias no mercado, houve especulações que indicavam que a direção do canal tinha estreitos contactos com Krassimir Gergov, um empresário do setor da publicidade, que foi apresentado oficialmente por um executivo do canal como consultor da bTV. O canal continua sendo a principal emissora de televisão do país com um índice de audiência média de quase 38%, além de concentrar 50% do total do gasto em publicidade televisiva.<sup>15</sup>

Uma situação similar ocorre na Romênia, onde até dois anos atrás, muitas das emissoras de TV escondiam seus proprietários em jurisdições estrangeiras. À primeira vista, o mercado de mídia romeno aparece como pujante e vigoroso. Apresenta numerosas emissoras e uma forte competição, com o setor televisivo povoado por grande quantidade de oferta. Não obstante, na

14. Velislava Stoyanova Popova, "Bulgaria Chapter," em Brankica Petković (ed.), *Media Ownership and its Impact on Media Ownership and Pluralism*, Peace Institute and SEENPM, 2004, Liubliana, p. 98.

15. Popova, cit., p. 103.

realidade, todo o mercado da televisão esteve dominado durante anos por dois pólos de influência constituídos em torno de agressivos e poderosos grupos de interesse ligados a políticos e empresas. Um desses pólos se constituiu ao redor do político e empresário Dan Voiculescu, e o segundo em torno da companhia de mídia norte-americana CME e seu sócio romeno Adrian Sarbu.

Uma das famílias mais ricas da Romênia, com uma fortuna estimada em 200 milhões de euros (272 milhões de dólares), os Voiculescu controlam, além de suas empresas de comunicação, incontáveis outros negócios, incluindo companhias industriais e comerciais. A pérola de seu negócio de mídia é o canal Antena 1, uma emissora de alcance nacional e o terceiro canal mais importante no país em termos de audiência e receitas de publicidade. Sua licenciataria é a companhia Corporatia pentru cultura si arta Intact (CCAI), da qual Dan Voiculescu tem 40% das ações, enquanto que o resto das ações é propriedade da companhia Crescent Commercial and Maritime, registrada em Chipre.<sup>16</sup> Durante o regime comunista de Nicolae Ceausescu, derrubado em dezembro de 1989, a Crescent foi a empresa escolhida para gerir o comércio exterior a serviço do aparato político comunista. Por ter sua base em Chipre, sempre foi difícil encontrar os verdadeiros donos da emissora, escondidos atrás dos fiduciários da companhia. Diante da crescente pressão da sociedade civil e de alguns meios de comunicação do país, o órgão regulador da Romênia, o Conselho Nacional Audiovisual (CNA), conseguiu obter em 2005 mais dados sobre a estrutura da companhia e revelou que Dan Voiculescu era, na verdade, seu dono, com um interesse direto e indireto de quase 84% das ações. Voiculescu foi eleito senador em dezembro de 2004.

Outra história de evidente falta de transparência na mídia romena guarda relação com o canal de notícias Realitatea TV, uma emissora feita à semelhança da CNN, que concentra 4% da audiência, porcentagem relativamente pequena, mas normal para uma emissora de nicho deste tipo, e que consegue atrair quase 8% do total da publicidade por televisão em dinheiro no país, graças a uma audiência predominantemente urbana e abastada. Em 2004, Realitatea TV informou ao órgão regulador romeno que estava majori-

16. CNA, *Cine sunt proprietarii de rádio si televiziune (Quem são os donos das estações de televisão e rádio)*, documento publicado e atualizado regularmente na página web do órgão regulador de radiodifusão romeno, o Conselho Nacional Audiovisual (CNA) e pesquisa EUMAP (baseado em dados atualizados até agosto de 2004 da Repartição Nacional de Registro Comercial).

tariamente em poder da companhia Bluelink Comunicazioni, registrada na Suíça, cujos principais acionistas eram Dario Colombo e Anna Croci, dois personagens desconhecidos no meio. Ao longo dos últimos anos, especulou-se que, na prática, a emissora era controlada pelo empresário romeno Sorin Ovidiu Vintu, famoso por ter estado supostamente envolvido em uma das maiores bancarotas financeiras do país, e que durante muito tempo foi alvo de investigações policiais. Durante mais de dois anos, Vintu se negou a confirmar ou desmentir sua participação na Realitatea TV. Mas finalmente as especulações se revelaram corretas. Em 2006, Vintu se viu obrigado a admitir que era o dono da emissora, quando anunciou a compra de outros veículos, inclusive meios de comunicação impressa e emissoras de rádio. Mais recentemente seu império midiático está se tornando o terceiro pólo de influência do país.

Outro exemplo de falta de transparência quanto à propriedade dos meios de comunicação encontra-se novamente na Romênia e mostra como isso ajuda os investidores do setor a driblar a legislação que combate a concentração da propriedade. Esse caso está ligado ao gigante da mídia francesa Lagardere, proprietário da maioria acionária na emissora de difusão nacional Europa FM e que, além disso, tinha em seu poder 47,5% de Rádio XXI. Em 2002, modificou-se a lei que regula a propriedade dos meios de comunicação na Romênia, proibindo as difusoras de possuir mais de 20% de uma segunda rádio do país. Em consequência, o órgão regulador solicitou a Lagardere que vendesse parte da Rádio XXI até cumprir com as novas regulamentações. No entanto, o operador francês se limitou a transferir 27,5% das ações (tal como requeria a lei) da Rádio XXI para uma companhia desconhecida chamada Hullenberg Holland Holding. Mais tarde, em 2004, divulgou-se que a Hullenberg Holland Holding estava nas mãos do cidadão tcheco Adan Blecha, através de uma empresa chamada ironicamente Hoax [embuste]. Desde 1994, Blecha era vice-presidente do grupo Lagardere, presidindo o Conselho de Vigilância da rádio tcheca Frekvence1, também propriedade de Lagardere, e trabalhou como assessor de Lagardere na República Tcheca. Em outras palavras, graças a esse tipo de estrutura corporativa estratificada, opaca, armada precisamente para esconder os verdadeiros donos, Lagardere conseguiu driblar a legislação romena e conservar as ações dentro do grupo.

A Sérvia é outro caso de estruturas e práticas não transparentes. Junto com seus irmãos, Bogoljub Karic, empresário sérvio, foi proprietário de um canal de TV de difusão nacional, conhecido por respaldar o agora defenestrado regime de Slobodan Milosevic. BK é o terceiro canal mais importante no

país em termos de índice de audiência e receitas publicitárias. Além disso, durante anos, a empresa de Karic foi suspeita de ter interesses em semanários e outros meios gráficos.

A transparência dos recursos financeiros por trás dos meios de comunicação converteu-se também em um tema candente em muitos países europeus. Existem quatro grandes áreas em que surgem conflitos: publicidade oficial, publicidade encoberta, subsídios estatais para a mídia e outras formas de “assistência”.

Com frequência, o Estado interfere de maneira direta e patente nos meios de comunicação mediante mecanismos tais como publicidade oficial; aparições pagas (mas não declaradas como tais) de convidados políticos ou figuras públicas nos *shows* televisivos; subsídios oficiais diretos concedidos a alguns veículos; fundos públicos especiais reservados a certos veículos; e privilégios oferecidos a alguns meios de comunicação, como, por exemplo, tarifas vantajosas por aluguel de instalações de propriedade do Estado. Um exemplo recente é a Eslovênia, o mercado mais rico de todo o ex-bloco comunista e o preferido da UE depois da ampliação para o leste em 2004, onde o Estado incrementou tremendamente sua presença e influência na mídia ao longo dos últimos dois anos. Seu governo de centro-direita, que deverá assumir a presidência da União Européia em janeiro de 2008, chegou ao poder em outubro de 2004 com um “ambicioso” plano de reforma do cenário midiático do país. Seus planos estavam destinados basicamente a controlar a maior quantidade possível de meios eletrônicos e gráficos do país.<sup>17</sup>

Em alguns países, como a Romênia, a sociedade civil e os especialistas em mídia fizeram um chamamento para adotar medidas legais destinadas a obrigar os meios de comunicação a revelar seus fluxos financeiros, a fim de obter uma maior transparência sobre as conexões entre os proprietários, o Estado, os políticos e os negócios. Não conhecer nem controlar essas conexões pode, no fim das contas, prejudicar seriamente a independência dos meios de comunicação.<sup>18</sup> Em alguns países, como a Polônia, o órgão regulador já está autorizado a exigir dos operadores de radiodifusão a apresentação de informes

17. Borut Mekina, “Under My Thumb”, *Transitions online*, 25 de junho de 2007, disponível *online* em <http://www.tol.cz/look/TOL/article.tpl?IdLanguage=1&IdPublication=4&NrIssue=223&NrSection=1&NrArticle=18797&search=search&SearchKeywords=Slovenia&SearchMode=on&SearchLevel=0> (acessado em 2 de julho de 2007).

18. Este foi um dos tópicos debatidos na conferência “Follow the money”, realizada em Bucareste em 4 de maio de 2007, na qual o autor deste artigo falou sobre “Financiamento da mídia: quanto maior a transparência, tanto maior a independência.”

anuais que detalhem suas fontes de financiamento. Não obstante, como não existem mecanismos para fazer cumprir essas disposições, o órgão regulador polonês não pôde até agora supervisionar adequadamente o fluxo de capitais que ingressam no mercado das comunicações.

É necessário adotar uma série de medidas para obter um maior controle sobre a criação de posições dominantes e pólos de poder no mercado da mídia. Antes de mais nada, é necessário que a legislação conceda aos órgãos reguladores poder suficiente para examinar todos os níveis de propriedade nas empresas de televisão. Até agora, a legislação não faculta a esses órgãos adotar as medidas necessárias para encontrar os reais proprietários dos meios eletrônicos. Outra medida importante para lançar mais luz sobre a propriedade é a criação de bases de dados centralizadas de proprietários de meios de comunicação, as quais deveriam ter acesso aberto ao público. Em alguns países europeus, organizações de mídia independentes adotaram esse tipo de medida. Não obstante, essas bases de dados deveriam ser administradas pelos órgãos reguladores e organismos com faculdades de decisão na implementação de políticas e legislação de meios de comunicação no país.

É notório que em muitos países europeus as sanções contra as empresas de radiodifusão que não cumprem as exigências de transparência quanto a sua propriedade não são muito substanciais ou faltam por completo. Em geral, durante o processo de licitação, as legislações exigem das empresas de comunicação que disputam uma licença que apresentem ao órgão regulador (que concede essas licenças) uma estrutura clara e os dados financeiros da empresa que deseja operar uma emissora televisiva. Para a etapa posterior à licitação, a legislação costuma estabelecer que as empresas do setor devem informar ao órgão regulador sobre mudanças em sua propriedade, proibindo-as de completar a transação até obter sua aprovação. Não obstante, para esses órgãos é difícil fazer um acompanhamento das mudanças que se operam nas estruturas de propriedade mais intrincadas e detectar os verdadeiros proprietários, ocultos em países *offshore*. Portanto, é importante aplicar sanções mais drásticas àquelas empresas que ocultam ou que fornecem dados falsos sobre seus verdadeiros proprietários que podem, inclusive chegar a perder a licença.

No fim das contas, uma propriedade amparada em jurisdições estrangeiras onde se garante a confidencialidade de proprietários não deveria significar que as companhias possam violar as normas nacionais de transparência plena. Os órgãos reguladores deveriam obrigar as empresas do setor a revelar os proprietários das emissoras de televisão, mesmo quando eles operem desde paraísos fiscais.

## A INDEPENDÊNCIA DA TELEVISÃO COMERCIAL

75

**P**ara operar uma estação de televisão comercial, as empresas devem solicitar uma licença de difusão que os órgãos reguladores nacionais concedem por um certo período de tempo. Esses órgãos também têm a seu cargo o monitoramento da produção dessas emissoras, a fim de assegurar que cumpram a legislação pertinente vigente em cada país.

As estações televisivas privadas têm total liberdade na confecção de suas próprias programações e conteúdos. Em muitos países da Europa Ocidental, com uma tradição mais longa de mercados televisivos livres que seus pares da Europa Oriental, as televisões comerciais costumam ser obrigadas a cumprir um conjunto de normas gerais a serviço do interesse público. Essas normas são praticamente inexistentes nos países em transição. As obrigações para com o serviço de interesse geral, embora não tão específicas como as que devem cumprir as emissoras de caráter público, estão contidas na legislação sobre radiodifusão e/ou no contrato de licença correspondente. Na Grã-Bretanha e na Alemanha, os canais privados devem cumprir toda uma série de requisitos para servir ao interesse público, enquanto que na França, as televisões comerciais são obrigadas a respeitar certo tipo de programação, relacionada basicamente com a preservação da herança cultural nacional.

Com algumas exceções, a independência das emissoras de televisão nos países da Europa Ocidental está menos ameaçada do que nos países em transição da Europa Central e Oriental. Um exemplo notavelmente negativo na Europa Ocidental continua sendo Itália. Nesse país, Berlusconi usou seu poder e a influência obtida a partir do controle sobre a maior parte dos meios eletrônicos para desfazer-se de Enzo Biagi, um dos pais do jornalismo italiano e condutor de um programa de notícias no primeiro canal da rede de radiodifusão pública da Itália. Biagi foi despedido em reação a um de seus programas no qual seu convidado, um cineasta popular, zombou de Berlusconi.

Em geral, a chegada da televisão privada aos países pós-comunistas da Europa provocou uma mudança fundamental no ambiente televisivo desses mercados, onde as ex-emissoras estatais desfrutavam de um amplo monopólio de radiodifusão. Confrontadas com a competição, algo que até então não conheciam, se viram obrigadas a atualizar sua programação e modernizar suas operações no processo de reconversão a estações públicas.

Nos alvares do sistema, no começo da década de 1990, muitas televisões comerciais foram pioneiras na transmissão de programas políticos e noticiários dinâmicos, além do jornalismo de investigação. Não obstante, em sua

luta para obter índices de audiência cada vez mais altos e ganhos suculentos, seu interesse por esse tipo de programação foi-se desvanecendo e a televisão comercial deixou de ser referência de um sólido jornalismo de investigação e programas de notícias de qualidade. Em seu lugar, proliferaram programas de entretenimentos de baixa qualidade e noticiários de tipo sensacionalista.

A partir da tendência de concentração da propriedade e da formação de pólos de influência e de poder, foi diminuindo o espaço para conteúdos diversificados e pluralistas na televisão. Num mercado em que poucas grandes empresas controlam a maioria dos meios de comunicação, os jornalistas têm dificuldades crescentes para conservar sua independência. Isso também está relacionado com as condições de trabalho que eles devem aceitar. Na maioria dos países em transição, os mecanismos de auto-regulação na televisão comercial são poucos e como resultado disso, os jornalistas que trabalham para essas estações enfrentam pressões diretas ou indiretas. A Sérvia é um dos poucos países em que as emissoras nucleadas na Associação de Meios Eletrônicos Independentes (ANEM) adotaram um código de ética. Mas em muitos desses países com limitadas possibilidades de escolha do lugar de trabalho, os jornalistas devem aceitar tacitamente trabalhar por pouco dinheiro e, às vezes, até sem adequados contratos de trabalho.

Nesse clima, viciado ademais por pressões agressivas de parte de proprietários e políticos, instalou-se uma cultura de autocensura. Em outros casos, forçados pelos interesses dos proprietários das emissoras que têm conexões com o mundo da política e dos negócios, a gerência dos canais privados põe toda a estratégia de programação de sua emissora a serviço de certas causas e em detrimento da independência e da objetividade da estação.

Outra tendência marcante em diferentes países é a tabloidização dos noticiários, numa tentativa de evitar tópicos duros. A Romênia é, novamente, um exemplo em que a maioria das televisões tirou do ar ao longo da década passada seus programas políticos e de atualidade, além dos *talk shows*. As estações justificam a medida argumentando que sua programação é ditada pelo gosto dos espectadores. Em lugar de noticiários sérios, abundam nas estações comerciais romenas os programas de “cabaré político”, uma mescla de debate político com *show* de variedades. O país também introduziu o conceito das “não-notícias” termo que define os noticiários baseados em informações sobre casos isolados de violência doméstica, vida das celebridades, casos de furtos, etc. A maioria dos noticiários das emissoras privadas de televisão da Romênia escolhe pôr no ar essas notícias a fim de evitar temas políticos e econômicos controversos que poderiam irritar políticos e empresários influen-

tes, temerosos de que isso poderia ter conseqüências negativas em termos de regulamentação ou contratos de publicidade.

A independência editorial das emissoras de televisão privadas também é limitada dramaticamente pelos laços existentes entre os proprietários das estações e outros negócios e por suas atitudes à frente dos meios dos quais são proprietários e que controlam. Nos países em transição, para muitos proprietários, os veículos que operam são antes instrumentos utilizados para promover seus interesses comerciais do que canais objetivos de notícias e informação a serviço dos telespectadores.

Um exemplo dessas práticas é a Turquia. Nesse país, a legislação contempla uma série de restrições à propriedade como, por exemplo, um limite de 20% nas ações que um acionista pode ter em uma empresa de radiodifusão e a proibição de que uma empresa de radiodifusão esteja em poder de acionistas com interesses em meios afins. Mas apesar dessas disposições legais rigorosas estipuladas na lei de radiodifusão turca, na realidade, esse mercado está concentrado em poucas mãos, e todas as grandes emissoras pertencem a um mesmo grupo de comunicação. No papel, a estrutura de propriedade submetida ao órgão regulador cumpre a legislação, mas é amplamente conhecido no setor que quase todas as estações são controladas por um dos empresários mais influentes do país ou por figuras públicas. Outro exemplo de como são burladas a lei e a regulamentação é que na documentação que as estações apresentam ao órgão regulador, muitas vezes figuram entre os acionistas os nomes de choferes, porteiros ou advogados da empresa.

Como resultado dessa realidade, muitas estações privadas seguem uma linha editorial que favorece mais ou menos abertamente os interesses dos proprietários. Se, por exemplo, o proprietário de uma dessas estações desejava ganhar uma licitação pública sua emissora transmitia notícias com uma postura favorável a ele ou com elogios ou críticas ao governo, em função dos interesses na licitação.<sup>19</sup>

Situações similares se observam nos mercados de radiodifusão de países como Romênia, Albânia, Sérvia e Macedônia.

## ○ FATOR DIGITAL

**A**tualmente, a radiodifusão européia está vivendo uma nova revolução, na medida em que a televisão digital ganha rapidamente terreno e se apres-

19. *Television across Europe: regulation, policy and independence*, cit, p. 1,575.

ta a substituir a televisão analógica em muitos países europeus até 2012. A digitalização recebeu um forte impulso na Conferência sobre Radiocomunicação (RRC-06) organizada em maio-junho de 2006 pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) e na qual se adotou um novo acordo sobre a redistribuição de licenças, que propicia o desenvolvimento de serviços terrestres de radiodifusão chamados “all digital” na Europa. Paralelamente ao trabalho sobre o novo acordo sobre frequências, a União Européia vem impulsionando há vários anos uma desconexão total da radiodifusão analógica até 2012.

A digitalização teve um começo lento em 2000, quando várias empresas de televisão digital quebraram. Mas nos últimos anos, em muitos países europeus observa-se um avanço muito forte desse setor. Não obstante, continua havendo uma grande distância no desenvolvimento digital entre Europa Ocidental e Europa Oriental. Em alguns países da Europa Ocidental, como o Reino Unido, a penetração da televisão digital chegou a 60% em meados de 2005, ao passo que na Europa Oriental, a digitalização alcança apenas 10% dos lares em alguns países.

A emissão digital melhora a qualidade da imagem e do som e a recepção móvel. Utiliza mais eficientemente o espectro de frequências e, portanto, pode oferecer mais canais de televisão e de rádio na mesma frequência junto com mais serviços informativos, incluindo serviços interativos como, por exemplo, compras *online*, ângulos de visão múltiplos e apostas ao vivo. Como promete uma multiplicação dos canais de televisão, estima-se que a digitalização trará mais competição a um continente em que a indústria dos meios de comunicação está concentrada nas mãos de um reduzido número de atores. Ao mesmo tempo, a digitalização trará numerosos desafios novos à regulamentação da radiodifusão. Para entender as mudanças esperadas nos padrões da concentração da mídia, é importante situar este debate no contexto mais amplo da gama completa de conseqüências que a digitalização seguramente trará para o mercado de mídia em geral.

### *Digitalização e regulação*

A regulação da UE sobre radiodifusão digital inclui a regulamentação do transporte através da Diretiva sobre o acesso à radiodifusão digital de 2002, que é uma abordagem uniforme e horizontal da regulamentação de gargalos técnicos. Em seus artigos 5 e 6, a Diretiva cobre o acesso dos espectadores aos serviços de radiodifusão digitais como sistemas de Acesso Condicional

(CA)<sup>20</sup> ou Guias de Programação Eletrônicos (EPG). Os artigos 8-13 da mesma Diretiva contêm normas sobre competição em serviços e infra-estrutura como ser rede de banda larga, codificadores, equipamentos multiplex, etc. O segundo nível da regulação da UE se refere ao conteúdo difundido através da Diretiva “Televisão sem Fronteiras” (TSF), que estabelece regras sobre o uso de publicidade, proteção de menores na radiodifusão, cotas para programas europeus etc. Pelo espaço de quase duas décadas, a Diretiva TSF foi o principal instrumento de regulação para a radiodifusão no nível pan-europeu. Foi revisada nos últimos dois anos e logo será editada uma nova versão. Não obstante, a regulação da UE é insuficiente para assegurar o caráter aberto e competitivo do mercado de radiodifusão digital e deixa um importante espaço para a regulamentação nacional.

Atualmente, a digitalização está sendo implementada na maioria dos países europeus que adotam políticas e legislação em matéria de radiodifusão digital e alguns, inclusive, já estão concedendo licenças de radiodifusão para operar canais digitais. O processo coloca, sem dúvida, novos desafios à regulação. Na maioria dos países europeus, existem dois órgãos reguladores: um encarregado de supervisionar os conteúdos difundidos (conceder licenças de radiodifusão, monitoramento da programação televisiva, aplicação de multas a veículos que violam a legislação etc.); e um segundo órgão regulador que administra o espectro de frequências e que é o encarregado de controlar principalmente questões técnicas relacionadas com a radiodifusão. As faculdades e as tarefas de ambos os tipos de órgãos reguladores devem ser definidas claramente em lei porque a digitalização trará aparelhada uma maior quantidade de operadores na cadeia digital. Já apareceram casos de evidente superposição de tarefas entre ambos os órgãos reguladores como, por exemplo, no caso da República Tcheca.

Embora nos últimos anos se perceba um retrocesso no grau de politização dos órgãos reguladores em muitos países europeus, ainda existem casos de interferência estatal nas suas decisões. Na Bulgária, os sucessivos governos interferiram mais ou menos abertamente no trabalho dos órgãos reguladores adotando, por exemplo, medidas para pôr fim ilegalmente ao mandato dos seus membros.

À medida que o mercado de radiodifusão se torna mais complexo, é importante assegurar a independência dos órgãos reguladores, uma vez que o espectro

---

20. Denomina-se CA toda medida técnica mediante a qual se condiciona o acesso a um serviço condicionado a uma autorização individual prévia. As empresas de radiodifusão podem fazê-lo codificando dados.

de interesses também continuará se expandindo. Para garantir a independência desses órgãos, é necessário definir claramente as condições de nomeação e demissão dos membros que os integram, fixar de forma inequívoca a duração de seus mandatos e suas faculdades legais; também devem prever-se disposições legais para os casos de conflito de interesses, para adoção de critérios objetivos de designação dos membros que integram o órgão e seu financiamento como forma de garantir um funcionamento independente da instituição.

### *Digitalização e radiodifusão pública*

A radiodifusão pública tem uma longa tradição no continente europeu. Financia-se através de uma combinação de tarifa ou tributo,<sup>21</sup> subsidio estatal e publicidade. Em muitos países europeus, existe uma tendência a reduzir a contribuição dos cofres do Estado, já que ela é considerada um risco para a independência da televisão pública porque cria um laço evidente e direto entre a emissora e o Estado. Muitas emissoras públicas européias atravessaram um profundo processo de reformas e melhoraram sua programação e ganharam mais autonomia ao longo dos últimos anos. Mas em muitos países europeus existe também evidências de laços com governos e partidos políticos, de uma crescente comercialização dos conteúdos, na medida em que a televisão pública deve competir com as emissoras comerciais, de baixa consciência profissional e pública sobre o papel que deveriam desempenhar e de um financiamento pouco estável.

Considerando-se que a digitalização aumentará certamente a quantidade de emissoras no mercado, a televisão pública enfrentará numerosos desafios novos em um futuro ambiente multicanal. Para fazer frente a esses desafios, ela deve ser independente, produzir conteúdos distintos dos das emissoras privadas e obter um espaço suficiente no espectro de frequências.

### *Digitalização e televisão comercial*

Em uma televisão comercial caracterizada por altos graus de concentração de propriedade e audiência, com grandes empresas midiáticas que mantêm seu domínio sobre os mercados de publicidade, a chegada da televisão

---

21. O tributo ou direito de licença é uma tarifa que todo os lares devem pagar para receber os serviços da televisão pública; chega habitualmente em forma de imposto, por exemplo, incluído na fatura da luz.

digital também provoca várias questões. Na maior parte de Europa, os três canais domésticos mais importantes controlam juntos a maioria da audiência nacional. Na República Tcheca, Bulgária e Croácia, os três principais canais dominam mais de 80% da audiência nacional. Em consequência, o mercado da publicidade também está fortemente concentrado em mãos de um pequeno número de emissoras em cada um dos países. Na França, por exemplo, as três emissoras mais importantes do país ficam com mais de 75% das receitas totais da publicidade em tevê.

Na opinião de um grupo de especialistas e observadores da mídia, a digitalização trará uma maior competição para um cenário tão concentrado. Mas isso dependerá em boa medida de como será regulamentada a TV comercial. As companhias estabelecidas estão realizando um agressivo trabalho de lobby para reunir a maior quantidade de licenças digitais possíveis e perpetuar desse modo seu domínio do mercado.

Ao mesmo tempo, os mercados digitais exigem um padrão de regulamentação totalmente diferente. Além das empresas atuais, a cadeia digital verá surgir novos operadores tanto no nível da produção como da transmissão. Os conteúdos serão transmitidos através de equipamentos multiplex digitais, que em muitos países são administrados pelas operadoras de telecomunicações. Haverá numerosos novos serviços tais como EPG ou Application Programming Interfaces (API), que estão sendo desenvolvidos pelas companhias de software. Portanto, para a futura regulação será crucial prevenir um maior grau de concentração dentro da cadeia digital, uma vez que muitas dessas operadoras decidirão sobre como chega o conteúdo ao público.

A digitalização exige uma série de mecanismos de regulação e políticas destinadas a assegurar a independência dos órgãos reguladores e claras atribuições regulatórias; exige também salvaguardar a independência e uma base sólida para as emissoras da radiodifusão pública, bem como prever medidas destinadas a evitar a perpetuação das atuais posições dominantes das empresas privadas e a formação de novos pólos de poder e influência dentro da cadeia digital.