
CULTURA E COMÉRCIO DO AUDIOVISUAL NO MERCOSUL

Roger Luiz da Cunha Bundt

Doutorando em Comunicação Social - PUCRS

rogerbundt@terra.com.br

RESUMO

Trata da integração das indústrias culturais nos acordos regionais de livre comércio a partir do exemplo do MERCOSUL. Observa nos processos de circulação e negociação dos produtos audiovisuais contradições entre os objetivos de integração cultural e econômica e seus resultados efetivos.

Palavras-chave: Mercado Audiovisual; Política Cultural; Indústria Cultural; Livre Comércio; Mercosul.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a experiência do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), constituído pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, na política de integração das indústrias audiovisuais do bloco. Investiga-se como as fórmulas legais executadas na integração regional responderam e se adaptaram às mudanças na economia global em busca de maiores possibilidades comerciais para os seus produtos culturais, numa perspectiva de prosperar suas próprias indústrias nacionais a partir do fortalecimento conjunto, barrando a entrada do hegemônico produto estadunidense. As referências teóricas articuladas ao longo do texto têm como base os estudos de Canclini (2005; 2006) e Galperin (2007), a partir dos quais se pergunta se devem os princípios do livre-comércio ser estendidos ao filme, ao mercado editorial e às telecomunicações, ou deve-se às indústrias culturais ser concedido tratamento especial. Aos governos nacionais ou grupos regionais deve ser permitido proteger ou subsidiar estas indústrias? Se assim, em que termos, a que extensão, com que instrumentos políticos?

As indústrias audiovisuais são um dos assuntos mais controversos nos processos regionais de integração pelo livre-comércio. Nenhum outro campo é ponto para mais exceções – nem mesmo o dos subsídios agrícolas, que apenas geram mais celeuma. Anexos e acordos paralelos abundam nas referências às indústrias da comunicação, limitando a liberação, a circulação e o investimento. Mesmo assim, a globalização das indústrias culturais viceja e é

mais antiga que dos demais produtos – por exemplo, antes do primeiro acordo de liberação do comércio internacional ser assinado em 1947 (o GATT – Acordo Geral de Comércio e Tarifas), os mercados estrangeiros já correspondiam a quase metade dos rendimentos de Hollywood (GALPERIN; 1999).

As controvérsias sobre os processos de integração acontecem pelas diferentes concepções de desenvolvimento econômico, artefatos culturais e identidade coletiva, pois o produto cultural está no cruzamento entre o artístico e o mercadológico, entre o cultural e o comercial, entre o intelectual e o político. Para Galperin (1999), três fatores definem a tensão entre a economia e cultura no comércio audiovisual: perfil industrial, políticas domésticas de comunicação e distância cultural. O primeiro compreende a distribuição de recursos econômicos e políticos entre as indústrias audiovisuais associadas. O segundo diz respeito à estrutura reguladora doméstica para as indústrias de comunicação de cada país, que compreendem o audiovisual, as telecomunicações e as políticas culturais. A terceira refere barreiras na língua, hábitos de observação e as preferências do gênero entre duas ou mais nações, baseando-se na suposição de que as audiências tendem a preferir os programas enraizados em sua própria cultura; entretanto, é importante anotar que as distâncias culturais não coincidem com as fronteiras nacionais.

O artigo se estrutura em dois momentos: inicialmente, realiza uma breve reflexão sobre o papel do audiovisual nos contextos culturais e econômicos contemporâneos; após, relata as articulações entre os países do MERCOSUL na busca pela integração e desenvolvimento comercial, sempre dirigindo a observação para o campo do audiovisual - cinema, televisão e vídeo doméstico.

AUDIOVISUAL, CONSUMO E LIVRE-COMÉRCIO

O produto audiovisual carrega distintas características econômicas e sócio-culturais que explicam os regulamentos e arranjos extramercados que caracterizam sua indústria. Galperin (1999) explica que as películas e os programas da televisão requerem uma mistura apropriada de novidade e repetição dentro dos seus gêneros, mas mesmo assim a demanda é imprevisível. Cada produto carrega custos substanciais, elevados na primeira cópia e mínimos na reprodução, sendo a maximização das audiências a estratégia mais racional para atingir o lucro. Além disso, os produtos audiovisuais possuem características de bens públicos (não

perdem sua possibilidade de consumo em longo prazo e têm dificuldade em excluir certos tipos de consumidores), exigindo controle do acesso e obsolescência interna. Este caráter público, unido ao aumento das tecnologias de reprodução, explica porque o esforço internacional pela aprovação de leis de *copyright* se transformou num interesse tão central dos produtores audiovisuais e tem sido incorporado nas legislações comerciais.

O fluxo internacional do audiovisual cresceu exponencialmente: as exportações dos produtos estadunidenses dobraram em apenas quatro anos, de 3.5 bilhões em 1987 para sete bilhões de dólares em 1991. Aliado a isso, as inovações tecnológicas, os realinhamentos da indústria e as mudanças reguladoras revisaram a dinâmica deste jogo, criando padrões de comércio e novos cenários no setor. Os desenvolvimentos tecnológicos na produção audiovisual e as telecomunicações trabalharam em dois sentidos. Por um lado, em consequência das inovações na distribuição e em tecnologias digitais da compressão, o número de canais de venda e distribuição de produtos audiovisuais aumentou drasticamente, assim aumentando a demanda. Esta mudança favoreceu aos Estados Unidos e suas companhias, habilitadas para empreender mudanças mais rapidamente e por possuírem também enormes quantidades de produtos prontamente disponíveis a custos relativamente baixos. Por outro lado, os custos para produções de baixo orçamento caíram vertiginosamente devido ao avanço das tecnologias de vídeo, permitindo aos pequenos produtores competir em mercados altamente fragmentados da programação para canais segmentados ou especializados.

Galperin (1999) defende que os realinhamentos industriais criaram uma estrutura organizacional nova no mercado audiovisual, caracterizado por três fenômenos relacionados: internacionalização, concentração e convergência dos setores. O resultado mais óbvio foi a consolidação de conglomerados multimídia com interesses em vários países e indústrias, pela integração vertical e horizontal. Estas corporações e seus *lobbies* são agora jogadores poderosos no campo da política das comunicações, trabalhando lado a lado com os governos para frear ou reforçar regulamentos no comércio audiovisual internacional.

Canclini (2005) pensa que as políticas reguladoras dos meios de comunicação são causa e consequência das inovações tecnológicas. Dirigir as mudanças dessas políticas tem sido um processo de desregulamentação e intervenção pública nos mercados audiovisuais. Nos EUA, as mudanças facilitaram a acumulação e as exigências de desempenho, revigorando a tendência para a concentração da indústria e a convergência dos meios

(computador e telecomunicações). Na Europa Ocidental, quebrou os monopólios públicos através da privatização de redes públicas, da entrada da televisão a cabo e do satélite de transmissão direto (Direct Broadcast Satellite – DBS). Na América Latina, progrediu em ritmos diferentes, combinando a privatização de redes públicas (telecomunicações e redes da televisão na Argentina e México), a abertura de mercado (televisão paga no Brasil), e pouca regulação em termos de exigência de desempenho.

Como se pretende defender a seguir, a partir das constatações dos dois autores já citados, os conflitos das indústrias culturais em acordos de livre-comércio, sejam regionais ou internacionais, significam pouco mais do que uma guerra corporativa, ora travada em outra instância, a inter governamental. A multiplicação da oferta, o novo ambiente regulador e a emergência ou expansão dos conglomerados promoveu os fluxos já existentes de comércio e investimento e criou novos.

INDÚSTRIAS AUDIOVISUAIS NO MERCOSUL

Iniciando em 1986 pela Argentina e Brasil, o Mercado Comum do Sul mais tarde incluiu Uruguai e Paraguai, e se consolidou quando os quatro países assinaram o Tratado de Assunção em 1991. Os objetivos básicos do acordo são: criar uma zona de livre-comércio, eliminando barreiras tarifárias e não-tarifárias; estabelecer uma tarifa externa comum; coordenar políticas macro-econômicas e setoriais específicas; harmonizar legislações reguladoras nacionais¹.

Percebem-se poucas referências às indústrias culturais na legislação do MERCOSUL. No Protocolo de Colônia (1994) os sócios concordam em dar tratamento nacional e abrir os mercados aos investimentos e investidores dos estados membros. O artigo dois do anexo especifica isenções de cada país ao protocolo: Brasil excluiu o rádio, televisão e indústrias das telecomunicações; Paraguai e Uruguai excetuaram rádio, televisão, mercado editorial e setores das telecomunicações; Argentina, cujo governo adotou uma política mais aberta para investidores estrangeiros, não fez isenções no setor (GALPERIN; 1999).

A coordenação de políticas culturais, ao contrário, foi o assunto de considerável debate no MERCOSUL. O Protocolo Cultural da Integração (CMC, 11/96) procura fornecer a

¹ Para locupletar estes objetivos, uma estrutura institucional foi estabelecida e expandida pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, consistindo em dois órgãos principais: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão legislativo, e o Grupo do Mercado Comum (GMC), o órgão executivo.

estrutura legal para a integração cultural dentro do bloco, reconhecendo que a “cultura constitui um elemento fundamental da integração” e estabelece que os “estados membros procurarão promover a cooperação e o comércio entre suas instituições e agentes culturais” (artigo 1), com a prioridade dada àqueles projetos que “expressam as tradições históricas, os valores da terra comum e a diversidade dos estados membros” (artigo 2). As iniciativas principais realizadas no contexto do Protocolo Cultural da Integração são: tratamento especial para bens culturais (o Selo Cultural MERCOSUL), permitir a circulação de bens destinados à exibição nos eventos culturais; um programa de bolsas de estudo; um programa de intercâmbio para jovens escritores; exposições itinerantes de fotografia e desenho; edições co-financiadas de escritores dos quatro países; a “Casa Cultural MERCOSUR” em Colônia; e outras iniciativas que se relacionam à preservação do patrimônio cultural comum.

Enquanto o Protocolo menciona explicitamente o setor audiovisual como uma de suas prioridades, a constatação acima demonstra que os produtos audiovisuais foram deixados de lado. Galperin (1999) compreende que é sintomático “das políticas culturais que caracterizaram a América Latina por décadas, focando-se nas artes *elevadas* (pintura, literatura, cinema de arte), consumidas exclusivamente por uma pequena minoria *educada* – ou na preservação do patrimônio cultural, aqui negligenciando o volume da produção dos meios de massa do setor privado”.

Em relação aos projetos de unificação e cooperação regionais da América Latina, Roncagliolo (1996) afirma que a maioria “teve pouca relevância ou falhou completamente porque privilegiaram o papel dos estados e das entidades supranacionais” (p. 48) sem considerar a força do setor privado. Os três fatores destacados por Galperin (1999) para explicar a relação entre economia e cultura no setor audiovisual (perfil da indústria, políticas culturais domésticas e distância cultural) revelam os obstáculos e desafios prováveis que a agenda para políticas audiovisuais no MERCOSUL enfrenta. Em relação ao perfil da indústria, o que golpeia primeiramente o observador é a disparidade entre Brasil e Argentina de um lado, e Paraguai e Uruguai no outro.

Brasil e Argentina desenvolveram indústrias culturais complexas, particularmente no setor da televisão. Ambos passaram de importadores nos anos 1970 para exportadores nos anos 80, produzindo a maioria da sua programação. O Brasil começou antes, com a Rede Globo, fundada em 1964, um dos maiores conglomerados do mundo, com interesses que variam dos jornais ao rádio, revistas e livros, discos, televisão a cabo, DBS e cinema.

Comparativamente, os produtores da Argentina são menos experientes. Em 1989, com as grandes mudanças advindas das políticas neoliberais do presidente Menem, os conglomerados modernos começaram a se desenvolver no país. Entre estas mudanças figuravam a privatização de duas redes nacionais e o fim da proibição de entrada das companhias jornalísticas no *broadcasting*. Os beneficiários foram o Grupo Clarín – o atual terceiro conglomerado da América Latina, após Globo e Televisa – e Telefé, um consórcio que inclui, entre outros sócios, a Atlántida Editorial. Atualmente, ambas as redes exportam com sucesso telenovelas, comédias e programas de variedade aos países vizinhos como Chile, Paraguai e Uruguai, com os quais as barreiras culturais e de língua são mínimas. Entretanto, a produção de filmes segue fraca em ambos os países, com as produções importadas correspondendo a mais de 85% dos produtos exibidos nos cinemas e 90% na televisão. De qualquer forma, a indústria local cresceu em ambos os mercados, revitalizada por incentivos de legislação impostos para produções domésticas, e um relacionamento novo entre o mercado cinematográfico e a exibição televisiva.

A produção audiovisual no Paraguai e Uruguai, em contraste, é altamente limitada. Todavia, Galperin (1999) chama atenção para o fato de que em ambos os mercados a entrada de produtos americanos tem diminuído firmemente desde fins dos anos 80, gradualmente substituídos pelo produto latino, mas com o produto interno ainda incipiente. Com mercados domésticos limitados, poucas barreiras protecionistas e subsídios públicos escassos, as indústrias culturais do Paraguai e Uruguai têm um caráter artesanal quando comparados com os argentinos e brasileiros, particularmente na indústria da televisão, com a programação importada em cerca de 70% do volume total.

O fluxo de produtos audiovisuais de fora no Paraguai e Uruguai é alimentado também por distâncias culturais insignificantes entre os quatro membros do MERCOSUL. As audiências nacionais são similares em termos de hábitos e de preferências de gênero. Argentina, Uruguai e Paraguai têm barreiras de língua mínimas, o *ethos* cultural compartilhado e fluxos migratórios regulares tornam suas culturas populares mais próximas. A barreira de língua impõe certamente um revés ao competidor brasileiro, que utiliza as vantagens da alta qualidade de seus produtos e uma política de preços agressiva para fixar a demanda por suas produções em todo o continente.

A política de indústrias culturais do MERCOSUL recebeu apenas em 1995 o reconhecimento na estrutura institucional do bloco, e a legislação chave está ainda em

negociação. Embora o Protocolo Anexo de Comércio e Serviços das Telecomunicações (CMC, 13/97), recentemente aprovado, represente uma etapa significativa na criação de políticas de comunicação, a transmissão de serviços regionais de DBS foram excluídos explicitamente de seu espaço de aplicação.

Enquanto a política audiovisual na região do MERCOSUL estiver ainda em construção, a análise acima apresentada permite algumas conclusões sobre sua viabilidade. O maior desafio neste bloco parece ser projetar uma política integral para indústrias audiovisuais, evitando as políticas que o negligenciam. No entanto, estas não devem ser políticas centradas no Estado, improváveis de prosperar na região por causa das falhas das políticas estatizantes dos anos 1970 e 80. O controle público dos meios na América Latina é muitas vezes percebido como suspeito politicamente e ineficiente economicamente. Também, a crise financeira do setor público nos quatro países mina sua habilidade de perseguir objetivos culturais com projetos publicamente financiados. O desafio é coordenar políticas audiovisuais com o setor privado, não se considerando somente os conglomerados, mas também os pequenos projetos comunitários que constituem a riqueza do ambiente midiático da América Latina.

LIVRE-COMÉRCIO DE PRODUTOS CULTURAIS

Galperin (1999) sugere que uma renovação no debate sobre indústrias culturais e livre-comércio deveria começar pela revisão de algumas suposições sobre a natureza das atividades da comunicação. Ele considera que o consumo cultural deve ser compreendido não somente como uma atividade de lazer, mas também como uma prática social. Isto implicaria em deslocar o foco sobre as escolhas dos consumidores para o direito dos cidadãos ao desenvolvimento cultural. A liberação do comércio das indústrias culturais não é necessariamente má, o que impede o desenvolvimento cultural não é a abertura de mercados audiovisuais, mas os arranjos institucionais que favorecem as grandes corporações multimídia e a lógica industrial de sistemas comerciais.

O desenvolvimento cultural clama por novas formas de intervenção governamental na área cultural, não protegendo os produtores, mas democratizando o uso dos recursos de comunicação. O debate real não está entre produtos audiovisuais locais contra estrangeiros, mas entre um regime regulatório para os mercados audiovisuais baseados nos princípios do

liberalismo da lógica global de competitividade contra as políticas que visam criar espaços culturais diversos e inclusivos dentro e através dos Estados. Este é, para Galperin e Canclini, a remodelação necessária no debate entre cultura e livre-comércio.

O objetivo principal deste texto foi investigar a maneira como a tensão entre produtos audiovisuais e princípios do livre-comércio era e é tratada no MERCOSUL. A liberação, a cooperação e a isenção foram combinadas excepcionalmente, refletindo diferenças em perfis industriais, regimes regulatórios e distâncias culturais entre estados-membros. Conforme defendido por Canclini (2005), as audiências não coincidem necessariamente com as fronteiras nacionais nem regionais. Além disso, disparidades óbvias existem na força das indústrias audiovisuais dos países, e encontrar um equilíbrio entre a diversidade cultural e a integração econômica é o grande desafio. O MERCOSUL, pelas distâncias culturais mínimas entre audiências e os fluxos de comércio já existentes, parece ter uma ótima oportunidade de desenvolver uma política audiovisual verdadeiramente regional. O que parece faltar neste acordo é a vontade política para que a integração aconteça de forma mais intensa, verificável no cotidiano de seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2006.

_____. **Diferentes, desiguais e desconectados: mapas da interculturalidade**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2005.

GALPERIN, Hernan. **Cultural Industries in the Age of Free-Trade Agreements**. Disponível em: <http://www.cjc-online.ca/viewarticle.php?id=50>. Acessado em 22 de fevereiro de 2007.

GOMES, Eduardo Biacchi. **A globalização econômica e a integração do continente americano: desafios para o Estado brasileiro**. Ijuí: Editora UNIJUI, 2004.

MAZZIOTTI, Nora (et. al.). **Tendências en la circulación de programas televisivos en el Mercosur**. Revista FAMECOS n° 14. Porto Alegre: PUCRS, 2001, p. 36-44.

MELEIRO, Alessandra. **Dinâmica e estrutura da circulação de produtos audiovisuais entre os países do Mercosul**. Revista Eletrônica 'Sessões do Imaginário' n° 14. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/famecos/ojs/viewarticle.php?id=195>. Acesso em 12 de abril de 2006.

Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

RONCAGLILO, Rafael. La integración audiovisual en América Latina: Estados, empresas y productores independientes. In Nestor García-Canclini (org.). **Culturas en globalización.** Caracas: CLACSO-Nueva Sociedad, 1996, pp. 41-54.