



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

**O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO DE
CONTEÚDO REGIONAL NA TV BRASILEIRA**

A tramitação do Projeto de Lei 256/1991 no Congresso Nacional

Gésio Tássio da Silva Passos

Brasília

2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

**O PROCESSO DE REGULAMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO DE
CONTEÚDO REGIONAL NA TV BRASILEIRA**

A tramitação do Projeto de Lei 256/1991 no Congresso Nacional

Gésio Tássio da Silva Passos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília/UnB, na linha de Políticas de Comunicação e Cultura, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Nelia Rodrigues Del Bianco

Para meu pai e minha mãe, Gésio e Dilma.

Para o futuro, para Miguel.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à professora Nelia Rodrigues Del Bianco pela orientação e compreensão nos momentos mais difíceis desta jornada. Estendo o agradecimento à UnB, à UFMG, à EBC e aos seus trabalhadores, professores e colegas. Também agradeço à Mauricélia Ramos pela revisão deste trabalho.

À minha mãe e ao meu pai, Dilma e Gésio, por toda dedicação e amor. À minha irmã e aos meus irmãos queridos, Tarsila, Fabrício e Sânzio. Ao pequeno sobrinho Miguel, meu "afilhado político", a alegria dos Silva Passos. À toda a família, desculpe a distância dos anos.

Aos amigos e amigas de toda vida, do coração, da luta, da comunicação pública. Aos amigos de BH, Brasília e de todos os lados, obrigado pelo carinho nos encontros e reencontros.

Um agradecimento, em especial, a Vandinho, Leandro, Eduardo, Morcegão, Mateusinho, Teresa, João Paulo, Ciro, Caribé, Luciano, Fernandinho, PV, Rudson, Marinoni, Fonfas, Mari Martins, Marcos Urupá, Leonor, Jonas, Soane, Luís Cláudio e Cibele, pessoas fundamentais nesta reta final.

Continuo sempre de branco e preto na torcida contra o vento.

*“Por que tudo é tão igual?
Como as pessoas não são
Sempre o mesmo sotaque
é quem dá informação
E se alguém fala ‘oxente’
pode ver que é gozação*

(...)

*Agora liga teu rádio
e presta bem atenção
vai girando o pitoquinho
ouvindo cada canção
duvido que tu encontre
som da tua região”*

*Ivan Moraes Filho
(A peleja comunicacional de Marco
regulatório e Conceição Pública na
terra sem lei dos coronéis eletrônicos)*

RESUMO

Esta pesquisa analisou o processo de tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 256/1991 (PLC 59/2003 no Senado Federal), que se propôs a regulamentar o inciso III do artigo 221 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo o princípio da regionalização da produção cultural, artística e jornalística na programação das emissoras de rádio e TV. A proposta identificou quais foram os fatores que fizeram com que o projeto não fosse aprovado no Congresso Nacional, após 24 anos de tramitação. A dissertação teve como referencial teórico a Economia Política da Comunicação, a partir da sua tradição crítica latino-americana, para uma análise dialética por meio de instrumentos bibliográficos e documentais. O estudo analisou toda a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, relacionando-a com os diversos contextos sociais, econômicos e políticos inseridos na realidade do país. Foram discutidos a formação da televisão, seu processo de concentração e verticalização da produção, o histórico das políticas de comunicação, os atores envolvidos nesta dinâmica e as mudanças decorrentes da reconfiguração do sistema de mídia com o fenômeno da globalização. Construiu-se também um conceito regulatório de regionalização da TV, como instrumento analítico da pesquisa. A análise levou à compreensão de como se comportam os atores na disputa em torno da conservação e da transformação do sistema brasileiro de mídia e da pertinência da proposta frente à reconfiguração do setor e o desenvolvimento das políticas de comunicação no Brasil.

Palavras-chave: Regionalização da produção de TV; Televisão no Brasil; Regulação da Comunicação; Políticas de Comunicação; Economia Política da Comunicação.

ABSTRACT

The research analyzed the process in progress in the National Congress of the Law Project nº 256/1991 (PLC 59/2003 in the Federal Senate) which proposed to regulate the item III of the article 221 from the Federal Constitution of 1988, establishing the regionalization principle of cultural, artistic and journalistic production on radio and TV stations. The proposition identified which were the factors that result on the non-approval of the project in the National Congress after 24 years of debate. The dissertation had as theoretical reference the Political Economy of Communication, and its Latin-American critical tradition, for a dialectic analysis with bibliographic and documentary instruments. The study examines the entire project process on the House of Representatives and the Senate, relating to several social, economic and political contexts inserted on the country's reality. It was discussed the television formation, its process of concentration and vertical integration of the production, the history of the communication policies, the players involved on this dynamics and the changes resulted from the reconfiguration of the media system with the globalization. It was also constructed a regulatory concept of regionalization of the TV, as an analytical research instrument. The analysis led to the comprehension of how the players behave in a dispute around the conservation and transformation of the Brazilian media system, and the relevance of the proposition facing the reconfiguration of the media system and the development of the country communication policies.

Key-Words: Regionalization of the TV production; Brazilian television; Communication Regulation; Communication Policies; Political Economy of Communication.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Linha do Tempo de Tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados.....	32
Figura 2: Linha do Tempo de Tramitação do Projeto no Senado Federal.....	33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Objetivo de Pesquisa.....	19
Tabela 2: Sistematização Metodológica.....	29
Tabela 3: Redes Nacionais.....	50
Tabela 4: Proposta original da deputada Jandira Feghali (12/03/1991) aprovada na CEC.....	102
Tabela 5: Relatório aprovado pelo deputado Marcelo Barbieri (10/12/2016) na CCTCI.....	117
Tabela 6: Relatório aprovado do Senador César Borges (06/09/2006) na CCJ.....	129
Tabela 7: Último relatório apresentado pelo Senador Valdir Raupp (04/04/2014) na CCT...	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira das Empresas de Rádio e TV
ABRA	Associação Brasileira de Radiodifusores
ABRATEL	Associação Brasileira de Rádio e Televisão
ABTA	Associação Brasileira de TV por Assinatura
ABPITV	Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANCINAV	Agência Nacional do Audiovisual
CBC	Congresso Brasileiro de Cinema
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal
CCJR	Comissão de Constituição, Justiça e Revisão da Câmara dos Deputados
CCS	Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional
CCT	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal
CCTCI	Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados
CE	Comissão de Educação do Senado Federal
CEC	Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados
CF	Constituição da República Federativa do Brasil (1988)
CONFECOM	Conferência Nacional de Comunicação
DEM	Democratas (Partido)
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
MC ou Minicom	Ministério das Comunicações
NOMIC	Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei de Origem na Câmara
PLS	Projeto de Lei de Origem no Senado
PMDB	Partido da Mobilização Democrática Brasileira
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SBTVD	Sistema Brasileiro de Televisão Digital
SEAC	Serviço de Acesso Condicionado
SSCLSF	Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado
SSCOP	Subsecretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento - Senado
TV	Televisão
Telecom	Telecomunicações
UMESP	Universidade Metodista de São Paulo
UnB	Universidade de Brasília
UNE	União Nacional de Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

Sumário

1 - INTRODUÇÃO.....	13
2 - DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	17
2.1 - <i>Abordagens teórico-metodológicas.....</i>	19
2.1.1 - <i>A Economia Política da Comunicação.....</i>	20
2.1.2 - <i>Contribuições da EPC para a regulamentação da produção regional.....</i>	24
2.1.3 - <i>A inserção do método dialético.....</i>	25
2.2 - <i>Categorias e indicadores de análise.....</i>	27
2.3 - <i>Técnicas de Pesquisa.....</i>	30
3 - REGIONALIZAÇÃO, HISTÓRIA, REGULAÇÃO E CONVERGÊNCIA.....	33
3.1 - <i>Por um conceito regulatório de regionalização da TV.....</i>	33
3.1.1 - <i>Resgates conceituais.....</i>	35
3.1.2 - <i>Por um conceito regulatório.....</i>	41
3.2 - <i>Histórico da formação da TV no Brasil.....</i>	43
3.2.1 - <i>O estabelecimento da TV no país.....</i>	44
3.2.2 - <i>As redes de TV.....</i>	46
3.2.3 - <i>Verticalização da produção.....</i>	50
3.2.4 - <i>Concentração da propriedade dos meios.....</i>	52
3.3 - <i>Regulação e políticas de comunicação no Brasil.....</i>	55
3.3.1 - <i>Histórico da regulação da TV no Brasil.....</i>	56
3.3.2 - <i>A Comunicação com a Constituição de 1988.....</i>	62
3.3.3 - <i>As políticas de comunicação na nova democracia.....</i>	66
3.3.4 - <i>Os atores na disputa das políticas.....</i>	70
3.4 - <i>Globalização e a reconfiguração das empresas de mídia.....</i>	76
4 - PL 256/2003: UMA PROPOSTA DE LEI PARA A REGIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO.....	83
4.1 - <i>Pré-fase: Antecedentes (1987-1991).....</i>	85

4.1.1 - A Regionalização da Produção na Constituinte.....	86
4.1.2 - Pós-Constituição Federal.....	90
4.2 - Fase I: Afirmação (1991-1998).....	93
4.3 - Fase II: Negociação e Aprovação “na Câmara” (1998-2003).....	103
4.3.1 - O Retorno à CCJR e sua aprovação.....	113
4.4 - Fase III: Contraofensiva no Senado (2003-2006).....	119
4.4.1 - O retorno à tramitação no Senado.....	125
4.5 - Fase IV: Estagnação (2006-2014).....	131
4.5.1 - Novos relatórios e o arquivamento do projeto.....	138
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	147
6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	161
ANEXO A - ANÁLISE DAS PROPOSTAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	168
ANEXO B - ANÁLISE DAS PROPOSTAS NO SENADO FEDERAL.....	174
ANEXO C - RESUMO DE TRAMITAÇÃO DO PL 256/1991 (PLC 59/2003).....	184

1 - INTRODUÇÃO

Mesmo com a convergência tecnológica e o crescimento da internet na vida da população, a TV ainda é o maior meio de comunicação de massa do Brasil, chegando a 97,1% da população¹. As emissoras abertas são predominantes na preferência do público, enquanto a TV por assinatura alcança apenas 28,37%² dos domicílios brasileiros. As cinco maiores redes de televisão somam juntas 72% de toda audiência das emissoras abertas no país e, concentram 53% de todas as verbas do mercado publicitário nacional. Por sua importância econômica, social e política, esta pesquisa centrou seu foco em uma proposta regulatória de regionalização da televisão brasileira³, que possibilitaria na mudança do modelo instalado no país.

A pesquisa *Produção Regional na TV aberta brasileira*⁴, de autoria de Jonas Valente, realizada pelo Observatório do Direito à Comunicação em 2009, mostrou que “das 58 emissoras analisadas nas 11 capitais brasileiras, a média de tempo de programação dedicada à produção local foi de 10,83%. Este índice é bastante inferior ao percentual de 30% previsto pela versão inicial do Projeto de Lei da deputada Jandira Feghali (256/1991)” (2009, p.5). Este estudo é a principal amostra do quadro nacional de regionalização e apresenta o quanto é limitada a produção local nas emissoras de televisão brasileiras. No início da década de 1990, diversas outras pesquisas avaliaram experiências regionais de TV, resgatando seu histórico, suas estratégias de atuação no mercado, o conteúdo produzido, a relação com o público, etc. Mas a presente dissertação situa-se no campo das políticas de comunicação, buscando contribuir com uma análise das discussões regulatórias e não sobre o fenômeno da regionalização da TV em si.

Esta dissertação buscou, na tentativa de regulamentação da produção de conteúdo regional de TV, desvendar os fatores que influenciam nas políticas de comunicação no país.

¹ Fonte: Mídia Dados 2015/Grupo de Mídia de SP. Disponível em: <https://dados.media/#/cover>

² Dados da Anatel de junho de 2016. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/component/content/article?id=1185>

³ Apesar do Inciso III do artigo 221 da Constituição Federal prever também a regionalização do rádio, esta pesquisa optou por não analisá-lo, já que o veículo manteve sua essência eminentemente local, com poucas redes nacionais consolidadas, sendo que uma proposta de regionalização causaria um impacto regulatório bem menor que na televisão aberta.

⁴ O autor colaborou com esta pesquisa, analisando o processo regionalização em Belo Horizonte (MG). A pesquisa está disponível em: <http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2009/03/producaoregionaltvabertaok1.pdf>

Sua análise parte dos diversos contextos econômicos, sociais e políticos que perpassaram o Projeto de Lei 256/1991, de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), durante seus 24 anos de tramitação no Congresso Nacional. Seu arquivamento final ocorreu após a proposta tramitar por três comissões na Câmara dos Deputados, sendo que em duas delas, por duas oportunidades, e em outras três comissões do Senado Federal — além do Conselho de Comunicação Social, órgão auxiliar do parlamento. O projeto foi alvo de cinco audiências públicas, 15 relatores, 16 pareceres e seis votações no Congresso.

A regionalização da produção da TV passou por sua legitimação durante o processo de redemocratização do país, com a Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988. Em um ambiente de tensões entre dos campos opostos, conservadores e progressistas⁵, costurou-se, no texto da nova Constituição Federal (CF), o Capítulo V da Comunicação Social, que em seu artigo 221 Inciso III estabeleceu como um dos princípios da radiodifusão a “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. Este imperativo regulamentar que fundamenta as diversas propostas de regulamentação apresentadas no parlamento, mesmo não tendo nenhuma delas aprovadas até os dias de hoje. A opção de analisar o PL 256/1991, a proposta que por mais tempo tramitou no Congresso, deu-se pelo debate público produzido em torno dela, por sua potencialidade transformadora e por sua tentativa de construir um consenso entre diversos agentes envolvidos, principalmente na Câmara dos Deputados.

A regulamentação desse dispositivo constitucional poderia possibilitar um processo de descentralização da indústria televisiva, valorizando a liberdade de expressão e a diversidade cultural do povo brasileiro. Em um país com grande extensão territorial e ampla formação étnica e cultural, faz-se necessário que as concessões públicas de rádio e televisão tenham produção de conteúdos que contemple as particularidades de cada região, incorporando setores marginalizados e garantindo o direito à comunicação de toda a população⁶.

Para alterar a estrutura do sistema televisivo brasileiro é fundamental modificar a lógica da produção de conteúdos nas emissoras, que se dará a partir da criação de mecanismos regulatórios para a efetivação do princípio da regionalização, garantindo uma diversificação

⁵ No subcapítulo 3.3.4 será discutido mais detalhadamente a composição destes dois campos em torno das políticas de comunicação.

⁶ Venício Lima conceitua o direito à comunicação em três dimensões: "Na verdade, o direito à comunicação perpassa as três dimensões da cidadania, constituindo-se, ao mesmo tempo, em direito civil — liberdade individual de expressão—, em direito político — através do direito à informação —, e em direito social — através do direito a uma política pública garantidora do acesso do cidadão aos diferentes meios de comunicação" (2011. pg. 220).

daquela nas concessões públicas de radiodifusão. Para Gabriel Priolli (2003), é necessário regulamentar a regionalização dos produtos televisivos como forma de diminuir a assimetria na comunicação no país:

São necessários mecanismos legais de regulação, impondo às emissoras percentuais obrigatórios de produção local e regional, e também de aquisição de programação independente, como foi obedecido nos Estados Unidos, por exemplo, por mais de 40 anos. Mas, para que tenham efeito essas exigências, sob um modelo de televisão que é privado e comercial, cabem também políticas fiscais e creditícias, de forma a estimular as empresas regionais e viabilizar a transição de sua dependência total da programação das redes para um formato de relacionamento em que ambas produzam. (PRIOLLI, 2003, p. 17)

As reflexões sobre o programa brasileiro de Sociedade da Informação⁷ no ano 2000, o qual esteve presente nas discussões sobre regionalização e integração do país, a partir das tecnologias da comunicação e informação, apresentaram também a necessidade de se refletir a diversidade e as especificidades culturais como fontes de criatividade e inovação, fundamentais para o desenvolvimento estratégico das regiões brasileiras. Em uma resenha sobre os resultados do debate, Bolaño (2000) explicita as sugestões formuladas pelo grupo:

Nesse sentido, três princípios devem ser respeitados no que se refere à questão chave dos conteúdos: (a) garantia de uma oferta que represente amplamente a diversidade social e regional do país; (b) garantia de acesso ao sistema de todos os cidadãos e grupos interessados em expressar seus valores e sua cultura; c) garantia de liberdade de escolha dos cidadãos, o que implica o acesso de todos a qualquer tipo de informação. Vale ressaltar que o acesso gratuito da sociedade civil aos canais mais vocacionados para a produção local é importante, mas insuficiente. A diversidade exige uma política de capacitação, incitação e fomento para os produtores independentes e as comunidades locais, aos quais, por outro lado, deve-se garantir os espaços mais amplos e nobres de difusão. (BOLAÑO, 2000, p.168)

Com referência teórica na Economia Política da Comunicação, a pesquisa discutiu a formação da televisão no país, seu processo de concentração e verticalização da produção, o histórico das políticas de comunicação, os atores envolvidos neste processo e as mudanças decorrentes da reconfiguração do sistema de mídia com a globalização. Foi consolidado um

⁷ O “Programa Brasileiro Sociedade da Informação”, desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em 1999, contou com a participação de diversos especialistas para traçar ações governamentais voltadas ao desenvolvimento das tecnologias da comunicação e da informação. Em 2000, foi lançado pelo governo um “Livro Verde” com propostas de políticas para consulta à sociedade. Em 2002, o ministério publicou um “Livro Branco” com uma nova política para ciência e tecnologia estabelecida a partir deste processo.

conceito regulatório de regionalização da TV, desenvolvendo-se como instrumento analítico durante o estudo.

A partir de ampla revisão bibliográfica e profunda análise documental sobre a tramitação do Projeto de Lei 256/1991 no Congresso Nacional, identificaram-se as disputas políticas em torno da regulamentação da regionalização da produção de conteúdo nas emissoras de televisão. A análise levou à compreensão de como se comportam os atores na disputa em torno da conservação e da transformação do sistema brasileiro de mídia, e a pertinência da proposta frente à reconfiguração deste e o desenvolvimento das políticas de comunicação no país.

2 - DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Os estudos sobre as políticas de comunicação, os sistemas de mídia e suas assimetrias apresentam uma abordagem ampla sobre entendimento do processo comunicacional nas sociedades contemporâneas. Na América Latina, estas investigações ganham uma dimensão distinta, devido à alta concentração do sistema de mídia, a influência de grupos transnacionais e a frágil institucionalidade democrática, enfrentando diretamente interesses sociais estabelecidos.

Esta pesquisa insere-se nas discussões sobre as políticas de comunicação, tendo como referências os já tradicionais estudos na área realizados na Universidade de Brasília (UnB). A proposta desta dissertação é discutir a regulamentação constitucional sobre a comunicação social, o sistema de mídia brasileiro e os atores que disputam essas políticas. O estudo buscou analisar as propostas de regulamentação do inciso III do artigo 221 da Constituição Federal (CF), que estabeleceu como um dos princípios para a programação das emissoras de rádio e TV a “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. A regionalização foi uma das pequenas vitórias dos setores que defendiam uma maior regulação da comunicação conquistaram durante o processo constituinte.

O objeto estudado na pesquisa foi a proposta que por mais tempo tramitou no Congresso Nacional sobre o tema: o Projeto de Lei nº 256/1991, da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), que passou 12 anos na Câmara dos Deputados até sua aprovação em 2003 e mais 12 anos no Senado Federal até seu arquivamento em 2014. Na Câmara dos Deputados, o texto foi alvo de uma ampla negociação, em que as cotas estabelecidas inicialmente para incentivo à produção regional foram reduzidas à metade da ideia original. A proposta acabou inserindo na regulamentação também o inciso II do artigo 221, “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação”, de forma complementar às propostas de regionalização. No Senado Federal, nomeado como PLC 59/2003, o projeto foi alvo de intensa discussão no Conselho de Comunicação Social⁸, durante a primeira composição do órgão auxiliar em 2004, e depois enfrentou mudanças

⁸ O Conselho de Comunicação Social (CCS) foi instituído em 2002, após 11 anos de sua regulação por lei específica. A primeira composição do CCS foi possível após negociação entre governo e oposição pela mudança da Constituição que permitisse a entrada do capital estrangeiro nos meios de comunicação brasileiros.

drásticas a partir da oposição dos radiodifusores, culminando na estagnação de sua tramitação até seu arquivamento em 2014.

Em 1989, um ano após a promulgação da Constituição, quatro Projetos de Lei (PL) já tramitavam na Câmara dos Deputados para discutir a regulamentação da regionalização da produção: PL 1883/89, do deputado Antero de Barros (PMDB/MT); PL 2400/1989, da deputada Bete Mendes (PMDB/SP); PL 2251/89, da deputada Lídice da Mata (PCdoB/BA); e o PL 3919/1989 do deputado Maurício Fruet (PMDB/PR); no entanto nenhum desses teve sequência após suas apresentações. Mas o PL 256/1991, apresentado pela deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), foi a proposta que causou mais debate no parlamento sobre o tema. O texto mostrava-se muito próximo ao PL 2251/1989, apresentado pela então deputada baiana Lídice da Mata, parlamentar que também era do PCdoB no período.

Durante os 24 anos de tramitação da proposta, ela passou pelas comissões de Educação, Cultura e Desporto (CEC); Constituição, Justiça e Revisão (CCJR); Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), da Câmara dos Deputados; e nas comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Comissões de Educação (CE); e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), do Senado Federal. A proposta foi alvo de dez pareceres na Câmara e mais seis no Senado. No total, 15 parlamentares assumiram a relatoria do projeto e, desses, sete apresentaram relatórios. O PL foi votado e teve que ser aprovado por cinco vezes na Câmara, no Senado ocorreu apenas uma votação de parecer. Foi realizada somente uma audiência pública entre os deputados e mais três entre os senadores. O projeto ainda tramitou no Conselho de Comunicação Social, órgão auxiliar do Congresso Nacional, onde passou por duas audiências públicas e um relatório final aprovado.

A partir das discussões sobre as políticas de comunicação no Brasil, a pesquisa buscou estudar o PL 256/1991 e as disputas em torno da regulação de mídia no país. Assim, a proposta foi responder ao seguinte problema: **Quais os fatores que fizeram com que o PL 256/1991 não fosse aprovado no Congresso Nacional, após 24 anos de tramitação?**

O objetivo geral da dissertação foi analisar o processo de tramitação do PL 256/1991 na regulamentação do inciso III do artigo 221 da Constituição Federal de 1988; sua votação na Câmara dos Deputados e de discussão no Senado Federal; as concepções de regulação apresentadas neste período; e os posicionamentos dos principais atores da sociedade envolvidos na temática.

A partir dessa meta geral, delinear-se os seguintes objetivos específicos:

- Resgatar o histórico do estabelecimento do princípio da regionalização da produção de conteúdo, presente no Capítulo V da Comunicação Social da CF;
- Retratar as propostas de regulamentação sobre o tema da regionalização em discussão no parlamento, em especial o Projeto de Lei 256/1991;
- Analisar a relação entre opções regulamentares em tramitação no Congresso, a estrutura do sistema de mídia brasileiro e as políticas de comunicação do setor;
- Compor um panorama da formação histórica, econômica e política das emissoras de TV no Brasil e suas transformações durante o período pesquisado.

De modo resumido, os propósitos da pesquisa foram sistematizados na tabela a seguir:

1	A pesquisa se propôs a...	analisar o processo de tramitação do Projeto de Lei 256/1991, que busca regulamentar a regionalização da produção de conteúdo nas emissoras de televisão prevista no inciso II do artigo 221 da Constituição Federal;
2	para...	identificar os posicionamentos dos atores que travaram as disputas políticas que resultaram na não aprovação do projeto após 24 anos de tramitação;
3	com a finalidade de...	compreender a relação entre o modelo de televisão brasileira e as propostas de regulação da comunicação social no país;
4	o que permitiu...	avaliar a pertinência das propostas apresentadas frente a um cenário de reconfiguração no sistema de mídia, aos anseios de grupos sociais que defendem propostas de políticas de comunicação democrática e dos interesses dos radiodifusores na conservação do atual sistema de mídia nacional.

Tabela 1: Objetivo de Pesquisa

Fonte: Elaboração do autor

2.1 - Abordagens teórico-metodológicas

Para estudar uma proposta regulatória que tramitou no Congresso por mais de duas décadas, mesmo com sua previsão constitucional, optou-se como referencial teórico as pesquisas em torno da Economia Política da Comunicação (EPC). Muitos dos estudos sobre as políticas de comunicação no Brasil têm seguido referenciais voltados para campos como das políticas públicas, da ciência política, do direito, o que poderia limitar a análise a poucos fatores próprios das respectivas áreas. Ao adotar uma proposta que segue a tradição crítica dos

estudos sociais, em especial na América Latina, possibilitou-se buscar uma dimensão ampla do objeto social investigado, permitindo uma análise profunda deste fenômeno.

2.1.1 - A Economia Política da Comunicação

Para o desenvolvimento do estudo sobre a regulamentação da produção regional de TV no Brasil, optou-se pelo referencial teórico-metodológico da Economia Política da Comunicação (EPC), vertente teórica crítica das ciências sociais, que se desenvolveu a partir da década de 1960 na Europa, na América do Norte e na América Latina. Esta escolha foi realizada devido à capacidade analítica que a proposta teórica oferece para a compreensão ampla dos processos de concentração das indústrias culturais na reprodução do sistema capitalista, envolvendo seus aspectos políticos, sociais e econômicos.

Esta abordagem teve como base as contribuições da teoria crítica da Escola de Frankfurt e da Crítica à Economia Política de Karl Marx, como alternativa ao pensamento funcionalista dominante sobre os meios de comunicação. A EPC nasceu questionando o “desequilíbrio dos fluxos de informação e produtos culturais entre os países situados de um lado e de outro da linha demarcatória do 'desenvolvimento'” (MATTELART e MATELLART, 1999, p.113), presente nas disputas políticas em um mundo então bipolarizado.

A Economia Política da Comunicação consolidou-se a partir dos anos 1970, retomando a discussão sobre o papel das “indústrias culturais”⁹ na fase contemporânea do capitalismo, de questões relacionadas ao imperialismo cultural, do valor do trabalho cultural, da organização dos sistemas de mídia e seu modelo de concentração, e das disputas políticas de grupos sociais pela hegemonia ideológica. A EPC busca uma análise da comunicação enquanto parte do sistema produtivo e de reprodução técnica-ideológica envolvida no modo de produção capitalista.

Um dos conceitos mais usados para definir esta abordagem foi desenvolvido pelo estadunidense Vincent Mosco, um dos principais expoentes deste campo de estudo. “Em sentido restrito, a economia política é o estudo das relações sociais, em especial das relações

⁹ Os aportes teóricos da EPC apresentam uma revisão do conceito clássico de indústria cultural desenvolvido pela teoria crítica clássica para um composto de indústrias culturais. Para Mattelart e Mattelart (1999, p.113), a “passagem do singular ao plural revela o abandono de uma visão demasiado genérica dos sistemas de comunicação”, para uma investigação mais complexa das diversas indústrias em um “processo crescente de valorização das atividades culturais pelo capital”.

de poder, que constituem a produção, distribuição e consumo de recursos, incluindo os recursos da comunicação” (1999, p. 98). Ele a caracteriza como uma área que tem “por interesse estudar o todo social ou a totalidade das relações sociais que formam os campos econômico, político, social e cultural” (1999, p. 99).

Em uma análise introdutória, César Bolaño, Alain Herscovici e Guillermo Mastrini (2000), apontam que a EPC representa uma ruptura com os estudos marxianos que analisam os meios de comunicação como instrumentos de domínio de classe sem uma “problemática do modelo base/superestrutura”, mas que também não permita uma interpretação “mecanicista dos efeitos dos meios”. Essa vertente da Economia Política apresenta-se como um eixo teórico capaz de compreender os movimentos midiáticos no âmbito dos estudos críticos das ciências sociais, a partir da crescente importância dos meios de comunicação no contexto capitalista contemporâneo. Valério Brittos afirma que a EPC tem se voltado a pesquisas de “questões inerentes à prática comunicacional no capitalismo, como a concentração das indústrias culturais e a oligopolização dos mercados, o papel do Estado e a relação da mídia com o espaço público, passando pela dinâmica de valorização e as especificidades do trabalho cultural” (2008, p. 194).

Para Mosco, é importante insistir que o campo tenha uma “epistemologia realista que mantenha o valor da investigação histórica, do pensamento em termos de totalidades sociais concretas, de compromisso moral, e que ultrapasse a distinção entre investigação social e prática social” (1999, p.115). Assim, a Economia Política da Comunicação propõe-se a fornecer uma análise ampliada das indústrias midiáticas no contexto de reestruturação capitalista, buscando refletir a forma como “a comunicação é encarada em sua relação com a sociedade, da qual é agente privilegiada, não descolada dos ambientes que a engendram e que, ao mesmo tempo, são condicionados por ela” (BRITTOS, 2009, p.3).

As contribuições da EPC foram sistematizadas por Mosco (1999) em três tradições de pesquisa: a escola americana, que busca analisar a ordem corporativa e antidemocrática da indústria da comunicação; a vertente europeia, que busca nos movimentos de mudança social e na defesa dos sistemas públicos de mídia seu campo de estudo; e uma EPC “terceiromundista”, construída a partir da crítica a teorias modernizantes e do desenvolvimento da Teoria da Dependência e do imperialismo cultural.

Uma genealogia sobre o campo da Economia Política da Comunicação no Brasil foi apresentada por José Marques de Melo em 2009. O pesquisador, uma das lideranças no estudo

de comunicação no país e fundador da Intercom (Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação), resgatou o pioneirismo do campo a partir das primeiras reflexões sobre uma economia das comunicações¹⁰ e seus precursores na década de 1970 e 1980, que partem das primeiras reflexões sobre a Teoria da Dependência e os debates sobre comunicação e ideologia. Importante destacar as contribuições pioneiras sobre as políticas nacionais de comunicação, a partir do debates em torno da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC)¹¹, que foram realizadas na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, com os as pesquisas de Marco Antonio Rodrigues Dias, José Salomão David Amorim, Ubirajara da Silva e Luiz Gonzaga Figueiredo Motta.

Em um período que a América Latina era palco de disputas políticas e ideológicas em regimes autoritários, a região foi terreno fértil para o desenvolvimento de teses críticas aos fluxos comunicacionais. Com o processo de redemocratização dos países latinos, acompanhado do fim da guerra fria, arrefeceram-se os debates em torno da NOMIC em conjunto com o esvaziamento da UNESCO. Neste processo, inicia-se uma nova abordagem aos problemas da comunicação com uma renovação do pensamento crítico que vinha se construindo no país. Para Brittos (2008, p.199), as diferenciações “de postura teórica, de desenvolvimento metodológico e de interpretação do pensamento marxiano” trouxeram as distinções entre estes primeiros estudos críticos e a uma Economia Política da Comunicação que irá se desenvolver na América Latina e no Brasil, a partir da década de 1980, com uma crítica aos enfoques sociológicos da década de 1970 e retomando a Crítica à Economia Política de Marx, contribuições ignoradas nas sínteses de formação da EPC formuladas por Mosco (1999) e também por outros autores.

Marques de Melo (2011) aponta nos trabalhos iniciados na década de 1990 por César Bolaño e de Alain Herscovi, francês radicalizado no país, as condições necessárias para o

¹⁰ Para o autor, uma primeira contribuição brasileira ao debate sobre o lado econômico do setor de comunicação foi dada em 1923 com Barbosa Lima Sobrinho e sua obra “O Problema da Imprensa” com um “capítulo específico, denominado 'O industrialismo na imprensa', argumentando que o Jornalismo deixou de ser um 'sacerdócio' para se converter num 'negócio'”, analisando as mudanças das rotinas profissionais dos jornalistas. Outras contribuições foram realizadas ainda por Costa Rego em 1929, sobre a dependência da imprensa alagoana ao governo local, e Alexandre da Costa em 1938, pesquisando a engrenagem comercial dos jornais (MARQUES DE MELO, 2009, p. 18).

¹¹ Durante a década de 1970, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) passou por um momento de fortes debates em torno dos fluxos internacionais de informação, em um contexto de um mundo ainda bipolarizado. Estes embates resultaram na criação de uma Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação, presidida pelo irlandês Sean MacBride, que resultou em um relatório final nomeado “Um Mundo, Muitas Vozes”, ou relatório MacBride, que apontou a necessidade de políticas nacionais de comunicação para enfrentar as assimetrias informativas. Com uma forte oposição das potências ocidentais, entre elas Estados Unidos e Inglaterra, a UNESCO acabou sendo esvaziada e os debates em torno do tema silenciados com o avanço do neoliberalismo.

avanço nos estudos da EPC no Brasil, produzindo as bases para um pensamento marxiano na comunicação como um aprofundamento do “pensamento crítico latino-americano”. Brittos (2008) aponta as pesquisas de César Bolaño como referenciais nesta nova proposta de EPC a partir de seu estudo sobre o mercado brasileiro de televisão¹².

No cenário internacional, Mosco (1999) apresentou uma proposta de repensar a Economia Política da Comunicação com uma nova ênfase nas pesquisas, a partir de uma nova abordagem dos processos de mudanças sociais, diferente das tradicionais discussões em torno das estruturas institucionais, buscando assim um novo diálogo entre os estudos culturais e estudos de políticas de comunicação. Ele propôs que a Economia Política da Comunicação precisava estar assentada em uma epistemologia realista, inclusiva, constitutiva e crítica. Essa proposta buscava que a pesquisa na área reconhecesse a realidade como conceitos e práticas sociais, propondo-se a rejeitar o essencialismo e pensar em uma inclusão ampla do processo social, em uma produção crítica associada aos valores da sociedade. Esse esforço de se repensar a EPC passaria também pela inserção de outras dimensões que complementam o conflito e a estrutura social, incluindo, além das questões de classe, debates segmentados sobre gênero e raça, por exemplo.

Já para Bolaño, os estudos latino-americanos recuperaram a forma crítica do campo da EPC, em conjunto com as diferentes escolas de matriz marxiana, na busca por uma produção de conhecimento libertador para mudanças sociais dentro da realidade capitalista, sendo essencial para avançar “na construção da teoria revolucionária, sem a qual não haverá prática revolucionária” (2008b, p.67). O autor propõe que o campo latino-americano busque enfrentar os desafios epistemológicos da matéria de forma coletiva, com os seguintes passos:

1. Recuperar nossas fontes mais diretas na América Latina (precursores da EPC dos anos 1980).
2. Acertar as contas com nossos antecessores críticos (dos 60 e 70), aos que é preciso criticar, por certo, mas dos quais temos também bastante por aprender, principalmente no que se refere à relação entre teoria e prática, à luta pelas políticas nacionais de comunicação, etc.
3. Estabelecer um diálogo fraterno com aqueles autores, principalmente os mais jovens, dos Estudos Culturais, interessados em recuperar o sentido crítico de sua contribuição e, portanto, reverter a tendência pós-modernista e

¹² A consolidação deste campo de pesquisa no país dá-se a partir de 1992, com a criação do GT de Economia Política da Comunicação da Intercom, seguido do GT de EPC da ALAIC (Associação Latino-Americana de Pesquisadores da Comunicação) em 1995. No ano de 2002, a organização do campo latino-americano avançou ainda na criação da União Latina de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura (ULEPICC) e seu capítulo brasileiro, este em 2005, agregando hoje dezenas de pesquisadores na América Latina e na península Ibérica.

relativista hegemônica em seu campo, para o que devem entender, por certo, a hierarquia categorial da Crítica da Economia Política.

4. Dialogar com a tradição mais ampla do grande pensamento social latino-americano, em campos tão fundamentais como a Educação, a Sociologia, a História, o Cinema, o Teatro e, por certo, a Economia Política crítica, revelando uma parte fundamental de nossas raízes.

5. Com isso, e sobre a base da Crítica da Economia Política, é possível consolidar a nossa posição, no campo epistemológico, como aporte crítico para a área da Comunicação e entrar em diálogo com as demais escolas da EPC no mundo, que de fato se encontram num momento difícil, com a aposentadoria de seus principais autores, muito ativos nos 1980 e 1990. (BOLAÑO, 2008b, p.65)

O desenvolvimento de uma Economia Política da Comunicação na América Latina, e em especial no Brasil, permite ampliar o entendimento dos problemas midiáticos relativos à concentração midiática no capitalismo global. As pesquisas apresentadas no país apresentam um diálogo acadêmico com outras disciplinas que possibilita um caráter articulador de um todo social na perspectiva crítica de sociedade. Para Bolaño, “além da análise dos movimentos que giram em torno do campo midiático, a EPC fundamenta críticas e vislumbra situações de desenvolvimento democrático no âmbito das indústrias culturais, através de políticas públicas que promovam a cidadania e a inclusão social” (2008b, p.74).

A proposta desta pesquisa foi guiar-se pela tradição da EPC em desenvolvimento no Brasil, buscando a compreensão a partir do sistema oligopolizado de mídia e analisar propostas que possam avançar em políticas democráticas de comunicação para o país.

2.1.2 – Contribuições da EPC para a regulamentação da produção regional

As contribuições críticas da Economia Política da Comunicação foram fundamentais para a investigação do processo de disputa política em torno da regulamentação da regionalização da televisão proposta por esta pesquisa. Os estudos desenvolvidos no país permitiram uma análise sobre a formação oligopolizada do sistema de mídia brasileiro e de como sua estrutura reflete na organização do modelo de produção e distribuição dos produtos culturais. Com base em suas premissas, buscou-se um resgate dos estudos sócio-históricos sobre a regulação e o mercado de televisão no Brasil, mostrando o desenvolvimento do modelo de negócio da radiodifusão e identificado os atores da sociedade que disputam a constituição do sistema de mídia, tanto para sua reprodução hegemônica, quanto para sua

transformação. Seus referenciais permitiram construir as categorias que possibilitaram a análise das propostas regulatórias em tramitação no Congresso Nacional.

Esta aplicação da proposta metodológica da EPC guiou-se por técnicas de revisão bibliográfica sobre a formação dos meios de comunicação no país - em especial a televisão -, sobre o histórico das políticas de comunicação, além de estudos sobre a temática da regionalização da mídia. Também foi analisada toda a documentação do processo de tramitação no Congresso Nacional do PL 256/1991 e a identificação das posições dos diversos atores da sociedade que atuaram no Congresso em relação à proposta.

2.1.3 - A inserção do método dialético

A partir de uma abordagem estruturada pela lógica marxiana da Crítica da Economia Política, a pesquisa buscou operacionalizar seu método a partir da proposta histórico-dialética desenvolvida por Pedro Demo (1995). O autor defende a utilização da dialética a partir de uma processualidade histórico-estrutural, como um método que equilibra de forma mais equânime as condições objetivas e subjetivas da realidade histórica. Demo aponta que “só é tratável dialeticamente o fenômeno tipicamente histórico” (1995, p. 89). Para a utilização desta análise, ele parte de cinco categorias básicas de interpretação: o pressuposto de conflito social; a totalidade dialética; as condições objetivas e subjetivas; a unidade dos contrários; e a teoria e a prática. Foi a partir dessa proposta que foram constituídos os instrumentos analíticos utilizados na pesquisa.

Para Demo, o “conflito social é tomado como estrutura da história, no sentido de que não começou, um dia, inventado, por qualquer artifício histórico, nem vai acabar superado por alguma mágica qualquer” (1995, p.90). O conflito passa pela contradição da transformação social, para “passar a ser historicamente superável”. A partir desta concepção que a pesquisa buscou dentro da tramitação do projeto o antagonismo de posições fundamentais para a compreensão deste processo histórico de regulação.

Neste processo de síntese e antítese da realidade que se constrói a base da totalidade da dialética. Para o autor, a dinâmica da realidade social produz seu próprio contrário e, assim, as condições objetivas e subjetivas de sua superação. A tese é a “realidade social historicamente contextualizada” que “desenvolve dentro de si a (sua) dinâmica contrária, que a leva a gestar as condições necessárias e suficientes para sua superação” (DEMO, 1995,

p.92). Este processo constitui a própria totalidade dialética, na produção contínua de uma nova síntese (tese), que em conflito com sua antítese constituirá um novo processo de superação. Assim, a busca metodológica passou por encontrar dentro da dinâmica de disputa por uma regulação da produção regional os processos dinâmicos de tese e antítese, que irão constituir a própria totalidade do processo.

A característica deste processo histórico-estrutural passa pelo reconhecimento das condições objetivas e subjetivas na totalidade da dialética. Ambas as condições fazem parte do próprio dinamismo dialético como um fenômeno regular. Neste processo, as condições objetivas e subjetivas aproximam-se das dimensões quantitativas e qualitativas, respectivamente. Demo (1995, p.96) aponta que a primeira é mais acessível à “captação científica” por ser historicamente dada. Já a dimensão qualitativa faz parte de um processo do “reino mais próprio da conquista humana”, que coincide com um processo mais participativo. São estas dimensões fundamentais para a análise do objetivo da pesquisa em associação com os fundamentos da economia política.

Demo aponta ainda o conceito de unidade de contrários como a marca mais profunda da dialética, “porque resume de modo mais feliz todas as outras, sem reduzi-las a simplificação excessiva” (1995, p.96). Este processo de contrários caracteriza a totalidade histórica do conflito social, sendo a força que gera a nova síntese pelas condições objetivas e subjetivas. E a compreensão deste processo foi parte central de interpretação da dinâmica da tramitação do PL 256/1991 e as causas para sua paralisia no decorrer do tempo.

A última característica apresentada pelo autor no processo histórico-estrutural é a “teoria e prática”. Este tema é um dos mais marcantes do processo materialista, já que a própria concepção de ciência preponderante na academia é centrada no distanciamento entre o sujeito e o objeto. Demo aponta como marca da dialética crítica “reconhecer a essencialidade da prática histórica, ao lado da teoria, não aceitando a disjunção entre estudar problemas sociais e enfrentar problemas sociais” (1995, p. 101). Esta relação traz ao conhecimento científico uma revisão teórica permanente, visto que a concretude da prática sempre contesta a generalização teórica; uma necessidade de “sujar” as mãos incorporando-se à historicidade dialética; colocar-se ao “julgamento histórico aberto” a partir de suas opções ideológicas e práticas; passar por um “controle ideológico” a partir de um não escamoteamento de suas justificativas; uma busca por uma teoria mais produtiva e adequada à realidade processual; uma submissão à modéstia, já que torna mais transparente o discurso e a prática; o

“questionamento constante da formação” pela alienação da academia; e uma reposição do “componente político da realidade social”, sendo parte da construção da própria história. Esses elementos fizeram parte do próprio processo metodológico da pesquisa, na busca de diálogo concreto com uma realidade que está dada — a ausência da regulação da produção de conteúdo regional — e busca uma avaliação deste processo legislativo, para compreender sua resposta a demandas sociais dadas.

Por meio desses conceitos da dialética apresentados por Pedro Demo, a pesquisa buscou identificar a dinâmica histórica do conflito político por trás da tramitação da proposta de regulação da regionalização da produção no Congresso Nacional. Aliando as discussões da Economia Política da Comunicação, foi utilizada a aplicação da dialética na compreensão das disputas políticas, das teses apresentadas pelos diversos atores, da síntese resultante deste conflito e de todo o contexto histórico que guiou o percurso do projeto.

2.2 - Categorias e indicadores de análise

A partir dos aparatos conceituais e metodológicos da Economia Política da Comunicação, foram delimitadas na pesquisa categorias-chave para operacionalização da investigação sobre as disputas presentes na regulamentação da regionalização da televisão presente na tramitação do PL 256/1991. Em cada categoria, foi construído indicadores que auxiliaram a materialidade desta pesquisa. Esses instrumentos foram desenhados por meio de uma análise prévia do objeto deste trabalho, sendo depois adaptados em decorrência do aprofundamento da pesquisa empírica. Foram definidos cinco conceitos-chave de análise: regionalização da produção de TV; regulação da comunicação; posicionamentos dos atores; modelo da televisão brasileira; e a reconfiguração no sistema de mídia.

Para estabelecer parâmetros para análise do objeto foi fundamental a delimitação de um conceito regulatório para **regionalização da produção de TV**. Como é um tema abordado de forma bastante difusa e ampla pela academia, foi preciso resgatar as contribuições já apresentadas sobre a regionalização da TV e dialogar com as propostas de regulação, que serão abordadas ao longo da pesquisa. A opção foi a delimitação da regionalização, a partir de sua eficiência regulatória, criando condições para modificar o sistema de mídia e conseguir atender as demandas sociais. Foram utilizados como indicadores de trabalho os conceitos de

regionalização previstos nas propostas legislativas e as capacidades de conservar ou alterar o sistema midiático.

Para compor este panorama das discussões sobre o Projeto de Lei, foi central ter como categoria os **posicionamentos dos atores** relacionados nesta disputa. Para compreender o processo em discussão, foi necessário identificar os atores sociais envolvidos, suas propostas históricas e seus lugares na sociedade brasileira. Os indicadores utilizados foram o mapeamento dos argumentos dos parlamentares que participaram das discussões sobre a regionalização; a relação destes parlamentares com a radiodifusão e/ou com grupos de interesses da sociedade; e a análise das propostas defendidas pelos grupos sociais que incidiram nas discussões.

O entendimento da dinâmica da **regulação da comunicação** no país também compõe a base para compreensão ampla da discussão sobre o setor. O PL 256/1991 está inserido em um largo processo de regulação das comunicações do país, tendo como sua base o processo de definição constitucional dos princípios da comunicação social. Os indicadores escolhidos para análise foram o histórico da regulação da comunicação e a influência do quadro regulatório contemporâneo à tramitação do projeto.

Para desvendar a disputa da regionalização, foi importante entender o **modelo de televisão brasileira**. Este resgate foi fundamental para a compreensão do funcionamento do sistema de mídia no país, a partir das suas relações políticas e econômicas, que materializavam ações de manutenção de seu *status quo* e também de sua mudança. Os instrumentos para esta análise foram o processo de formação da TV no Brasil e a composição da estrutura de concentração de propriedade e verticalização da sua produção.

A última categoria usada no processo analítico foi o entendimento da **reconfiguração do sistema de mídia** com o processo de globalização, com foco na situação brasileira. O próprio desenvolvimento da regionalização da televisão também tem que ser inserido nas mudanças ocorridas dentro das próprias indústrias culturais com o desenvolvimento do capital. Para compreender este fenômeno, foram delimitadas as transformações no sistema de mídia frente à reestruturação capitalista, o papel da convergência nesse sistema e a sua regulação, e as mudanças na produção de conteúdo neste novo cenário.

Para entendimento do esforço metodológico, foram sistematizados as categorias e indicadores de análise, a partir dos objetivos desta pesquisa na tabela a seguir:

Objetivo		Categorias de Análise	Indicadores
A pesquisa se propôs a...	analisar o processo de tramitação do Projeto de Lei 256/1991, que busca regulamentar a regionalização da produção de conteúdo nas emissoras de televisão prevista no artigo 221 da Constituição Federal;	Regionalização da produção de TV	- O conceito de regionalização previsto nas propostas regulatórias; - Capacidade de conservar ou alterar o sistema de mídia estabelecido.
para...	identificar os posicionamentos dos atores que travaram as disputas políticas que resultaram na não aprovação do projeto após 24 anos;	Posicionamentos dos atores	- Mapeamento dos argumentos dos parlamentares que participaram das discussões sobre a regionalização; - Relação destes parlamentares com a radiodifusão e/ou com grupos de interesses da sociedade; - Análise das propostas defendidas pelos grupos sociais que incidiram nas discussões.
com a finalidade de...	compreender a relação entre o modelo de televisão brasileira e as propostas de regulação da comunicação social no país;	Modelo de televisão brasileira	- O processo de formação oligopolizada da TV no Brasil; - Concentração da propriedade e a verticalização da produção no país; - As modificações neste modelo ao longo do tempo;
		Regulação da comunicação	- Quadro regulatório contemporâneo à tramitação do projeto e sua influência; - Histórico da regulação das comunicações no país.
o que permitiu...	avaliar a pertinência das propostas apresentadas frente a um cenário de reconfiguração no sistema de mídia , aos anseios de grupos sociais que defendem propostas de políticas de comunicação democrática e dos interesses dos radiodifusores na conservação do atual sistema de mídia nacional.	Reconfiguração no sistema de mídia	- As transformações no sistema de mídia frente à globalização; - O processo de convergência do sistema de mídia; - A regulação de mídia no cenário de convergência.

Tabela 2: Sistematização Metodológica

Fonte: Elaboração do autor

2.3 - Técnicas de Pesquisa

Durante o desenvolvimento da pesquisa, os dados para verificação dos indicadores e aplicação das categorias de análise foram obtidos por meio das técnicas de revisão bibliográfica e pesquisa documental.

A revisão bibliográfica foi realizada para reconstituição do sistema de mídia brasileiro, seu modelo de negócio, o seu processo de regulação, as discussões sobre regionalização da TV brasileira e o entendimento da reconfiguração da mídia a partir da reestruturação capitalista. Também foi investigado as diversas legislações referentes à comunicação social.

A pesquisa documental, conjuntamente com o trabalho bibliográfico, foi a base do estudo empírico apresentado nesta dissertação. Foi realizada uma intensa coleta de documentos sobre o Projeto de Lei, como atas de reuniões e audiências públicas, discursos, notas taquigráficas, áudios disponíveis nos setores de documentação da Câmara dos Deputados e Senado Federal. O trabalho analisou os cinco relatórios votados em comissões na Câmara dos Deputados, um relatório no Senado e outro no Conselho de Comunicação Social (CCS). Também foram pesquisados outros dez relatórios apresentados, mas não colocados em votação, e dezenas de instrumentos regimentais utilizados ao longo da tramitação do projeto. Foram analisadas ainda cinco audiências públicas realizadas em torno do projeto, uma na Câmara, três no Senado e duas no CCS.

O posicionamento de atores empresariais e de grupos de interesses também foram pesquisados, em especial os posicionamentos do Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TV (ABERT), da Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) e da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABRATEL). Também foi apurada de forma complementar a cobertura da imprensa especializada no setor como complemento de informações secundárias disponíveis para retratar as discussões mais relevantes sobre o projeto.

Para a análise dos documentos e dos posicionamentos dos atores, foi construída pelo autor duas periodizações em forma de linhas do tempo relacionando a tramitação do projeto e seu contexto político. Estas linhas foram utilizadas como referência para compreensão do fenômeno durante a investigação. As imagens a seguir demonstram esta construção:



Imagem 1: Linha do Tempo da Tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração do autor



Imagem 2: Linha do Tempo de Tramitação do Projeto no Senado Federal

Fonte: Elaboração do autor

3 - REGIONALIZAÇÃO, HISTÓRIA, REGULAÇÃO E CONVERGÊNCIA

Este capítulo consolida os elementos contextuais para a análise das propostas de regulamentação da produção regional de TV em tramitação no Congresso Nacional apresentadas na metodologia desta dissertação. O primeiro passo foi construir um conceito que conseguisse estabelecer um parâmetro regulatório para a regionalização da TV e que possibilitasse a alteração no atual sistema de mídia brasileiro. Para isso, foi realizado um resgate dos principais estudos sobre TV regional na academia brasileira e estabelecido pressupostos para uma política de comunicação efetiva.

Em segundo momento, foi apresentado o histórico da concentração da propriedade e da verticalização da produção, que incidiram na formação do sistema de mídia hegemônico, baseada nas redes de emissoras que irão organizar o modelo de televisão no país. Depois, foi analisado o estabelecimento das políticas de comunicação, buscando a lógica de disputa do setor entre os agentes da sociedade civil e sua influência sobre a política institucional. Por último, foram analisadas as transformações nas comunicações a partir do processo de globalização em expansão no mundo.

3.1 - Um conceito para a regionalização da TV

Apesar da Constituição Federal de 1988 prever a criação em lei de porcentagens para a **regionalização** da produção cultural, artística e jornalística, a questão ainda não foi regulamentada no Brasil. Esta pesquisa busca justamente compreender os elementos que levaram este processo a não ser concluído no Congresso Nacional. Uma normatização da temática teria um potencial de impactar o sistema de televisão estabelecido, construído a partir das redes verticalizadas de filiação concentrada em poucas geradoras que se estabeleceram como cabeças de rede, com uma produção centralizada no principal centro econômico do país. O alcance desta regulamentação dependeria de quais instrumentos regulatórios fossem escolhidos e seu potencial de alterar a atual situação de propriedade dos veículos e o modelo de negócio da TV no país. O desafio foi delimitar um conceito para este processo que respondesse a uma regulação eficaz e que possibilitasse a ampliação de uma

produção descentralizada que implicasse na circulação e produção de conteúdos, considerando as finalidades constitucionais das concessões de radiodifusão.

Para analisar as propostas de regulamentação da regionalização da produção de conteúdo nas emissoras de TV, foi preciso construir um conceito que definisse qual era a “regionalização” oferecida nas mais diversas propostas apresentadas no Congresso Nacional. Essa fundamentação foi realizada por meio de um resgate conceitual desenvolvido a partir de pesquisas brasileiras realizadas na área da comunicação sobre a temática da “televisão regional”, “televisão local” e “regionalização da TV”¹³. Esta proposta buscou compreender de que forma o campo acadêmico analisou o fenômeno da regionalização, servindo como base científica para a interpretação normativa sobre o tema.

Nas últimas duas décadas, diversos pesquisadores buscaram desvendar as redes regionais de mídia, sua relação política, econômica, social e cultural nas comunidades em que estão inseridas, bem como o papel do jornalismo e de outros produtos audiovisuais realizados por esses grupos. Estas pesquisas são importantes para revelar a complexidade dos meios de comunicação locais em um país de grandes dimensões territoriais. A opção por centrar esta revisão em autores nacionais dá-se, então, pela própria singularidade da formação do sistema brasileiro frente ao cenário internacional. Apesar da similaridade entre o desenvolvimento da mídia nacional com a maioria dos países da América Latina, baseada principalmente na hegemonia da mídia privada e de sua relação intrínseca com a aristocracia política, a realidade brasileira apresenta suas distinções por sua extensão territorial, por sua normatização arcaica e pelo modelo de exploração da radiodifusão, desenvolvido a partir das redes privadas centralizadas.

Além de resgatar essas contribuições, o desafio foi construir um conceito analítico que fundamentasse a análise do objeto proposto, a partir dos debates sobre políticas de comunicação, área em que esta pesquisa está inserida. Para isso, também foi preciso levar em conta o desenvolvimento da televisão no país, o processo de regulação da comunicação social e as transformações sofridas pelas emissoras, a partir das mudanças tecnológicas, sociais e políticas, que serão debatidas ao longo deste capítulo.

¹³ Considerando aqui os diversos estudos sobre TVs que compõem como afiliadas as grandes redes de televisão no país, que não produzem ou programam grande parte do conteúdo por elas veiculado.

3.1.1 - Resgates conceituais

No Brasil, os estudos sobre grupos de mídia e emissoras regionais, ou seja, aquelas afiliadas a emissoras centrais, começaram a ser observados a partir da década de 1990, em pesquisas sobre a televisão no sul do país. A primeira dissertação sobre o tema encontrada foi sobre a experiência de regionalização da TV Barriga Verde de Florianópolis, de autoria de Sérgio Ferreira de Mattos, em 1992. O autor já questionava a “falta de um conceito operacional do que seja regional e do que possam ser emissoras regionais” (FERREIRA MATTOS, 1992, p. 46). Ele problematizava que o próprio arcabouço legal brasileiro não prevê uma norma para emissoras afiliadas, valendo o que se aplica para qualquer geradoras, sendo cabeça de rede ou afiliada. “A legislação sobre radiodifusão faculta às empresas de televisão serem tanto produtoras, quanto consignadoras de produção, ou quase que tão somente consignadoras, nada produzindo”, conclui (1992, p. 47). Ferreira Mattos indica que, como os mínimos previstos na CF para a regionalização não foram regulamentados, havia um vazio legal sobre como isso seria aplicado de fato nas emissoras, mas não propôs uma solução. O autor acabou não dando continuidade aos estudos sobre o tema.

O maior grupo regional do país, a Rede Brasil Sul (RBS), com sede em Porto Alegre, foi objeto de outros dois estudos pioneiros na década de 1990. Dulce Márcia Cruz apresentou em sua dissertação as estratégias de implementação da rede regional da RBS em Santa Catarina. A sua pesquisa não se preocupou em conceituar o que seria uma televisão regional, também alegando a ausência legal desta definição. Uma das dificuldades para esta conceituação, de acordo com a autora, foi a definição de região, já que o sinal da TV pode ser expandido com uso de tecnologias. Ela utilizou o conceito de região como “um território que se distingue dos demais por possuir características próprias” (CRUZ, 1996, p. 160). Já Paulo Scarduelli (1996), que estudou o modelo do negócio da RBS no Rio Grande do Sul, considera a televisão regional como emissoras filiadas a grandes redes, não conceituando detalhadamente o termo e associando a regionalização a apenas a descentralização da produção de TV no país. Ambos também não seguiram pesquisando nesta temática, mas seus trabalhos são referências iniciais nos estudos de redes regionais.

Neste período, um centro para os estudos sobre mídias regionais desenvolveu-se na Universidade Metodista de São Paulo (UMESP), sediada em São Bernardo do Campo, sobre a liderança de um dos pioneiros no estudo sobre comunicação no país, o professor José

Marques de Melo. Ali, a partir de 1996, Marques de Melo trouxe ao país a primeira cátedra da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) voltada para a pesquisa sobre a mídia regional, como “um espaço destinado a revitalizar as teses desenvolvimentistas que marcaram historicamente a atuação comunicacional daquele organismo multilateral” (MARQUES DE MELO, 2004, p.19). O pesquisador indica que após um esvaziamento da UNESCO, a partir do processo de discussão da Nova Ordem Mundial da Comunicação e da Informação (NOMIC) e da luta por políticas nacionais de comunicação nas décadas de 1970 e 1980, o organismo internacional, reformulado, buscou retomar os debates sobre área, resgatando em parte as discussões travadas anteriormente e projetando uma nova fase de debates, a partir do desenvolvimento social e econômico territorial.

Maria Cristina Gobbi (2007), ex-diretora da Cátedra, ao avaliar os dez anos de seu funcionamento, apontou o seu papel de articulação e incentivo à pesquisa sobre os processos comunicacionais nas micros e macros regiões do Brasil e da América Latina. O centro buscava nos processos de globalização e as transformações que transcendem o caráter nacional, as várias dimensões das regiões constituídas. As pesquisas situadas na Cátedra partem de um **conceito comunicacional de região** desenvolvido por Marques de Melo, “tendo como referente o 'espaço político-cultural' brasileiro e como parâmetro a organização dos sistemas midiáticos operantes no seu interior ou integrantes da sua órbita geopolítica” (MARQUES DE MELO, 2004, p.21). O autor afirma que, apesar do foco nas peculiaridades comunicacionais do fenômeno, o conceito também considera a complexidade do tema, a partir de injunções de ordem política, cultural e econômica.

A taxonomia proposta por Marques de Melo (2006, p.17) parte de duas grandes categorias: as regiões supranacionais, como “agrupamentos de nações que possuem identidades comuns”, e infranacionais, como “parcelamento do território nacional de acordo com critérios político- administrativos”. Cada uma das duas categorias ainda é dividida por outras subcategorias. O primeiro agrupamento de regiões supranacionais divide-se em três: megaregião, “agrupamento determinado por variáveis políticas, em função da proximidade geográfica”; multiregião, “agrupamento determinado por variáveis culturais, independentemente da proximidade geográfica”; e mesoregião, “agrupamento determinado pela contiguidade geográfica, constituindo um espaço fragmentado composto pelas parcelas dos territórios nacionais que possuem identidade comum” (MARQUES DE MELO, 2006, p. 18).

O segundo conjunto de regiões infranacionais subdivide-se em cinco subcategorias: macrorregião, “agrupamento resultante da divisão territorial estabelecida pelo Estado, concentrando, para fins administrativos, unidades da Federação Brasileira”; maxirregião, “agrupamento resultante dos recortes determinados por fatores de natureza político-cultural”; midirregião, “agrupamento formado por municípios ou trechos contíguos, dentro de uma mesma unidade federativa, ou adjacente, cuja integração foi determinada por fatores aleatórios ou conjunturais”; minirregião, “agrupamento correspondente à menor unidade político-administrativa do território nacional”; e microrregião, “fragmento do território municipal, constituído em função de demandas administrativas ou habitacionais” (MARQUES DE MELO, 2006, p. 19).

Marques de Melo aponta que estas definições conceituais permitiriam um “conhecimento midiático regionalmente identificado, sem perder de perspectiva o território nacional a partir do qual está referenciado e o espaço global em cuja órbita pode estar circulando” (2006, p.21). O esquema utilizado pelo pesquisador foi a linha geral dos estudos desenvolvidos em torno da Cátedra em São Bernardo do Campo e por outras instituições associadas ao projeto, permitindo uma vasta produção acadêmica em torno de experiências midiáticas fora do eixo cultural e econômico do país, ou seja, as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Anamaria Fadul, que na década de 1990 passou a fazer parte da pós-graduação da UMESP, também trouxe reflexões importantes sobre a temática da regional frente ao processo de globalização mundial. A pesquisadora não procurou conceituar a mídia regional, buscando elementos para sua análise nas mudanças ocorridas na própria economia brasileira, de desconcentração industrial e ampliação do setor de varejo, o que favoreceu o desenvolvimento das mídias regionais brasileiras. Para a autora, este movimento também possibilitou um maior número de pesquisas sobre aos grupos de mídia regional, associando-as com as transformações que ocorrem no mundo, a partir de uma acentuação do processo de globalização e sua relação de dependência com os grandes veículos centrais, sem deixar de reconhecer “a força do poder modelizador da mídia dita nacional que têm contribuído para apagar características específicas da mídia regional” (FADUL, 2007, p.24).

Eula Dantas Taveira¹⁴ também buscou em tendências relacionadas à concentração, diversificação, globalização e desregulamentação, a compreensão do papel das mídias regionais na contemporaneidade. A autora realizou suas pesquisas na UMESP e

¹⁴ No anos 2000, a autora passou a utilizar o sobrenome Cabral, assinando como Eula Dantas Taveira Cabral.

constantemente publica estudos sobre a temática regional. Em sua dissertação sobre a Rede Amazônica de Rádio e TV, Eula buscou construir uma ponte entre as mudanças globais, o processo de desenvolvimento da região e a implementação desta rede regional. O trabalho acabou não avançando em termos de definições conceituais próximas da procurada nesta pesquisa, mas projeta a necessidade de que o processo de regionalização possa “oferecer uma programação com qualidade, voltada para a comunidade, identificando os telespectadores com sua cultura” (TAVEIRA, 1999, p.29).

As contribuições desta escola de São Bernardo do Campo buscaram em grande medida contextualizar o desenvolvimento dos meios de comunicação em uma conjuntura de globalização econômica e cultural do mundo, colaborando com a difusão da pesquisa sobre os veículos não hegemônicos no país. Mas para o objeto desta dissertação, este conceito amplo de mídia regional não consegue determinar um parâmetro para análise enquanto uma política de comunicação.

Os estudos sobre TV Regional de Rogério Bazzi também tiveram relevância dentro deste segmento de pesquisa. A partir de sua análise sobre as emissoras da rede EPTV, filiada da Rede Globo, que abrangem o interior de São Paulo e de Minas Gerais, o pesquisador traçou o histórico deste grupo regional, seu processo de produção, sua situação de afiliada de uma grande rede e seu modelo de financiamento. Bazzi então estabeleceu um conceito de TV Regional que trabalhava a questão territorial e a sua produção de conteúdos, considerando “aquela que retransmite seu sinal a uma determinada região e que tenha sua programação voltada para ela mesma” (BAZZI, 2001, p. 16). Para o autor, a regionalização ganha espaço e importância na relação entre o fluxo de informação global e sua inserção na vida cotidiana local das pessoas. “A televisão regional possibilita unir as pessoas dessa área (que delimita sua região), diminuindo as distâncias e aproximando as culturas; retrata uma espécie de ecumenismo” (BAZZI, 2007, p. 80). Bazzi ainda reforça a importância dos laços dessas emissoras com as comunidades onde atuam, sendo a produção regional o fundamento desta relação para construção de credibilidade e engajamento, resultando em uma maior audiência e na ampliação das vendas publicitárias. O conceito desenhado por ele permite uma visão mais clara do papel da emissora regional no país, mas ainda necessita de uma delimitação que responda aos princípios constitucionais estabelecidos para a concessão de TV, e não só a forma que esse tipo de veículo passa a se conformar no país.

O interior de São Paulo é um terreno fértil para os estudos sobre regionalização.

Estando no centro econômico do país, a radiodifusão privada construiu condições comerciais para o desenvolvimento de fortes veículos locais. Além de Rogério Bazzi, outros pesquisadores olharam para esta região em busca de entender o fenômeno regional. Cidoval Moraes de Sousa buscou trazer as discussões sobre esse fenômeno midiático para o Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté, no interior paulista. Em seu estudo sobre jornalismo regional, o pesquisador apresentou uma proposta conceitual para a TV Regional: “empreendimento instalado numa determinada área, com alcance limitado por lei e por recursos técnicos, quase sempre subordinados a uma grande rede e com alguma autonomia na grade de televisão” (SOUSA, 2006a, p.105).

A proposta conceitual de Sousa avança em um entendimento normativo da questão e de como o modelo da radiodifusão brasileira incide sobre o próprio fazer regional. Pesquisando a TV Setorial, uma emissora educativa afiliada a então TVE-RJ, ele estabeleceu um amplo parâmetro de análise a partir de sua pesquisa qualitativa sobre o veículo:

A compreensão de televisão regional aqui manifesta contempla cinco características: empreendedores locais; autonomia em relação à grade de programação da rede a quem se afilia; liberdade de comercialização de espaços mediante uma tabela de preços definida em função das características regionais; investimento permanente na construção e consolidação de uma grade própria de programação; e liberdade de criação e construção de um jeito de fazer próprio, sem compromissos com padrões técnicos e estéticos pré-estabelecidos. (SOUSA, 2006a, p.109).

Mesmo que sua avaliação parta de uma experiência marginal no sistema de mídia brasileiro, que representa as experiências das emissoras educativas estatais¹⁵, a proposta de Cidoval Sousa conseguiu apresentar propostas gerais de análise para o cumprimento do princípio de regionalização das emissoras.

Cassiano Ferreira Simões (2006), pesquisador que estudou a regionalização e segmentação da TV no início dos anos 2000, buscou na complexidade do tema, relacionar conceitos que se assumem débeis, como a globalização e a regionalização, para avançar numa análise ampla da problemática, articulando a **produção, programação e exibição** da televisão

¹⁵ O Brasil não conseguiu avançar em uma distinção clara entre veículos públicos, estatais, educativos e comunitários. Enquanto a Constituição Federal definiu para a radiodifusão o princípio da complementariedade entre os sistemas públicos, privado e estatal, nenhuma legislação regulamentou a forma que se daria esta complementação. Com a legislação em vigor arcaica, o processo de outorga não discrimina os sistemas dos quais estas emissoras farão parte. Legislações complementares criaram figuras como concessões de TV e Rádios educativas, anteriormente a própria CF, e das rádios comunitárias, após a CF. O decreto que estabeleceu a TV Digital brasileira ainda definiu a criação de canais do executivo, da cultura, da educação e da cidadania, sendo regulamentados de forma discricionária pelo executivo.

regional. O pesquisador pontua que a “globalização” e a “regionalização” precisam ser compreendidas como uma mudança em curso, em sua “forma dinâmica; seu movimento de 'passagem' — ato ou efeito de regionalizar” (SIMÕES, 2006, p.15). Para Simões, o regionalismo emerge nas sociedades contemporâneas com o fenômeno de unidade supranacional na reprodução do capitalismo nacional e também como um “processo político-cultural endógeno, geralmente infranacional, em que partes não determinadas dos espaços políticos e geográficos se reconhecem enquanto identidade” (SIMÕES, 2006, p.22).

No contexto de desenvolvimento dos meios de comunicação nesta sociedade globalizada, Cassiano buscou a revisão de conceitos de “TV Regional”, analisando as diversas contribuições apresentadas por outros pesquisadores no Brasil e no mundo. Para ele, há visões que apontam o fenômeno da regionalização alinhado a uma “ideologia da globalização” como uma perspectiva de inserção da televisão no mercado mundial da cultura, identificando a lógica da segmentação regional e cultural a partir da demanda de consumo.

Simões (2006) avança também em outros critérios que possam caracterizar as emissoras em um conceito regional, como sua localização, produção, afiliação a redes, financiamento e propriedade. Ele pontua que, na Europa, o debate também se associou à ideia de territorialidade, como uma “televisão de proximidade”, para experiências de TV voltada a regiões específicas. Nos Estados Unidos, segundo Cassiano, o conceito aproxima-se de experiências de canais de acesso público, principalmente de TVs comunitárias, por meio das TVs por assinaturas. Para o pesquisador, os estudos realizados no Brasil não garantiram um padrão de análise sólido para as questões da regionalização, sobressaindo-se os estudos sobre as redes regionais de TV afiliadas a grandes redes nacionais, que se concentraram na relação filiação entre as cabeças de redes e as emissoras e redes locais, e a própria produção de conteúdo por estas últimas.

Cassiano Ferreira Simões (2006) trabalhou com três eixos reflexivos para formatar um conceito sobre uma TV regional: (1) regionalização da produção, (2) regionalização da grade (exibição) e (3) regionalização de conteúdos (programação). Assim, o autor criou amplas possibilidades analíticas para este fenômeno, a partir deste elementos centrais presentes no sistema de mídia brasileiro.

Sobre a **regionalização de produção**, o pesquisador propõe variáveis cruzadas entre a produção global e local e a distribuição local e global, apontando fenômenos de operação local (situação de distribuição e produção local), retransmissão de afiliadas (distribuição local

e produção global), operação global (produção e distribuição global) e a regionalização da produção (produção local e operação global). O movimento de regionalização dar-se-ia então quando a produção local conseguisse espaço para veiculação em maior escala. A **regionalização da grade** (exibição) baseia-se nas variáveis distribuição e conteúdo, global e local, estabelecendo fenômenos como a difusão da cultura local (conteúdo e distribuição local), universalismo cultural (conteúdo global e distribuição local), difusão da cultura global (conteúdo e distribuição global) e a regionalização de conteúdos/programação (conteúdo local e distribuição global). Essa regionalização de conteúdos/programação consistiria na inserção de produtos audiovisuais de temas regionais em níveis globais, ou sua exibição a nível global.

Já a **regionalização de conteúdos** (programação) cruza variáveis de produção global e local e conteúdo global e local, com mais quatro sínteses típicas deste processo, como o programa local (conteúdo e produção local), programa panorâmico (conteúdo global e produção local), programa global (conteúdo e produção global) e o programa focalizado ou segmentado regionalmente (conteúdo local e produção global). A produção global de programas regionais, ou programas focalizados, seria típica de produção externa sobre a cultura local (SIMÕES, 2006, p.37).

As propostas de Cassiano Simões também avançam na ampliação das discussões sobre a regionalização, apresentando as dimensões exibição, produção e conteúdo regional, relacionadas a cadeia de negócio do sistema de mídia brasileiro. Sua análise amplia o olhar sobre o fenômeno, mas também não consegue estabelecer uma definição objetiva que resulte na inserção da regionalização em um processo de modificação do modelo de televisão no país.

Para esta pesquisa, foi preciso pensar a inserção da produção, da exibição e da programação como elementos da regionalização e, para isso, foi proposto construir um conceito de regionalização que se caracterize como **regulatório**, ou seja, que regulamente a previsão constitucional e permita a regulação ampla do setor.

3.1.2 - Por um conceito regulatório

O resgate dos mais diversos estudos sobre a conformação de uma TV regional no país traz o desafio de encontrar uma síntese que consiga dimensionar a complexidade do tema, com o objetivo de analisar as propostas de regulamentação para a regionalização da televisão.

Como aponta Cidoval Morais de Sousa (2006b, p.9), a reconstrução deste conceito passa pelos fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos e culturais, da dinâmica da globalização, da experiência de produção no país e da interação com o meio de produção.

Frente ao campo de estudo que se situa a pesquisa, é central considerar três dimensões sobre este objeto: (a) a formação do sistema de mídia brasileiro resultante de um processo de concentração; (b) o processo de regulamentação da radiodifusão brasileira; (c) o modelo de negócio da TV e suas transformações.

A formação do sistema de mídia brasileiro, resultado de um processo de concentração de propriedade e de produção, é um tema central para se caracterizar este processo. O desenvolvimento da TV a partir de um movimento concentrador, com a criação de monopólios e oligopólios nacionais, associados a suas versões regionais, é a base do entendimento dos obstáculos para uma ação regionalizadora. A interdependência desses atores com o próprio sistema político criou bases de resistência a qualquer modificação do sistema. Apesar de a Constituição proibir que a comunicação seja objeto de monopólios ou oligopólios, e a legislação impedir a concessão de mais de dez frequências para cada grupo, sendo cinco em VHF e duas por estado, a concentração de propriedade das emissoras é fato crescente. Os grupos nacionais, aqueles que se constituíram enquanto cabeça de rede e seus afiliados regionais, publicamente excedem os limites previstos na arcaica legislação, além de praticar uma concentração cruzada com outros veículos de mídia, como jornais, revistas e portais. Para se pensar a regionalização, é fundamental refletir em normas que alterem o quadro de concentração da propriedade em que se estruturou o sistema de mídia brasileiro.

O conceito de regionalização precisa também estar situado dentro do campo da política de comunicação e logo é necessário que ele retome as dimensões normativas do país. A cinquentenária legislação brasileira¹⁶, que como Dulce Márcia Cruz (1996) apontou, não faz distinção sobre o alcance das emissoras de televisão, considerando assim todas as concessões de televisão locais. Nenhuma norma também ordena a relação de filiação das emissoras às redes nacionais. Ou seja, enfrenta-se uma situação em que a regulamentação não acompanhou o desenvolvimento do sistema de mídia brasileiro. A Constituição Federal, em seus cinco artigos do capítulo da Comunicação Social, também não tratou desses aspectos. A ausência legal dessa relação precisa ser levada em consideração para avaliar uma proposta de regulamentação que garanta a regionalização como ação modificadora do sistema atual de mídia. E, para isso, a legislação precisa dar conta dos vazios legais - como a normatização da

¹⁶ - O Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117, foi promulgado em 27 de agosto de 1962.

relação das redes, as características de uma programação regional, o estímulo à produção independente - para produzir um efeito de regionalização da televisão.

O modelo de negócio da televisão também precisa ter um impacto com o processo de regionalização. Pelo sistema brasileiro ter sido consolidado a partir do padrão comercial, o seu negócio gira em torno da venda da sua audiência para seus anunciantes, a fim de financiar seu funcionamento. O modelo ganhou escala a partir das redes de filiação que nacionalizou o sinal das emissoras, concentrou a produção nas cabeças de rede e criou as barreiras estéticas de qualidade no que se produz. O espaço para produção regional foi marginalizado na grade das emissoras, sem qualquer incentivo para a criação de programas independentes que incidissem em sua concentração. Com a ausência da regulamentação sobre a própria regionalização, não é factível esperar que as emissoras cumpram os princípios previstos constitucionalmente, já que esta programação não faz parte de seu modelo de negócio.

Essas dimensões colaboram para a construção de um instrumento analítico para analisar as propostas regulatórias em torno da regionalização da produção de TV no país. Assim, a pesquisa trabalha com **conceito que define a regionalização da televisão** como um processo de mudanças normativas que garantam os preceitos constitucionais estabelecidos para o setor, que disciplinem a relação entre filiação de grupos nacionais e regionais, que desconcentrem a produção e exibição de conteúdos locais, e que impactem no modelo de negócio, inserindo a programação regional também como forma de estruturação e manutenção das emissoras de televisão.

3.2 - Histórico da formação da TV no Brasil

Para a compreensão de um processo de regionalização da TV brasileira, foi fundamental fazer uma análise crítica da formação do sistema televisivo. Para isso, esta pesquisa resgatou o processo histórico de estabelecimento do modelo de TV, com foco na concentração das propriedades dos meios e na consolidação de um modelo vertical de rede, que incidiu diretamente na cadeia de produção televisiva que influencia o *locus* da produção regional.

3.2.1 - O estabelecimento da TV no país

A análise da chegada da televisão passa também por um breve entendimento do desenvolvimento da imprensa e do rádio. O surgimento da imprensa no Brasil no período do Império e no começo da República já foi marcado por um relação íntima com o poder político. Sendo de oposição, em grande parte eram cerceados, ou de situação, eram então incentivados e financiados, os jornais e pasquins representavam o espaço para articulação de ideias com circulação em pequenas rodas de intelectuais e políticos. Esses veículos eram financiadas por seus proprietários e pelo próprio poder público, no caso de adesão aos governos constituídos, por meio de “gordas verbas publicitárias estatais, empréstimos generosos de bancos oficiais, facilitação na compra de equipamentos e favorecimentos políticos diversos” (PIERANTI, 2007, p.37). Somente na primeira metade do século XX, com o próprio processo de modernização do país iniciado por Getúlio Vargas, os veículos de imprensa passaram pela transformação para um modelo de empresa jornalística, mesmo que se mantivessem ainda dependentes em grande parte de recursos públicos.

O rádio chega ao Brasil ainda na década de 1920. Antes mesmo de qualquer regulamentação sobre o serviço, o pioneiro Edgard Roquette Pinto funda a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, estabelecendo um “caráter exclusivamente educativo-cultural para a sua programação, aberta ao público em geral e não permitindo nenhum tipo de inserção publicitária” (MARTINS, 2007, p. 308). O serviço de rádio nasceu a partir de uma concepção associativa, através de sociedades e clubes, com caráter educativo-cultural. Ainda na década de 1920, surgiram as primeiras rádios comerciais no país, que logo chamaram a atenção do Poder Executivo em relação à necessidade de alguma normatização. Já no Estado Novo, Vargas regulamentou por decreto¹⁷, em 1931, o serviço de radiodifusão, assim denominado pela primeira vez, permitindo a veiculação de publicidade nos veículos, até então proibida. Vendo a capacidade do rádio de atingir as massas, neste momento o governo Vargas criou a Hora do Brasil, que depois seria renomeada em 1962 como Voz do Brasil, programa radiofônico do Poder Executivo transmitido em rede nacional.

Acompanhando o processo de desenvolvimento e de modernização com o Estado Novo, a partir da década de 1930, o rádio passou a conformar um modelo que seria a base do sistema de televisão brasileiro, caracterizado pela iniciativa privada, com fins comerciais e

¹⁷ O Decreto 20.047 de 1931 foi o primeiro instrumento normativo voltado diretamente para a radiodifusão. Ele será discutido em mais profundidade ainda neste capítulo.

financiado pela publicidade. É com este modelo que a imprensa começou a se aliar à radiodifusão na construção deste negócio, já que não havia barreiras legais impeditivas para esta concentração. Editoras de jornais passaram também a operar emissoras radiofônicas por todo o país. De forma marginal, iniciou-se a operação estatal do serviço, primeiro com a doação em 1936, por Roquette Pinto, da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro para o Ministério da Educação e da Cultura, surgindo assim a rádio MEC, e depois com estatização da Rádio Nacional em 1940.

Nesse cenário, o Diários Associados emergiu como primeiro conglomerado de mídia do país. O grupo fundado por Assis Chateaubriand já controlava dezenas de jornais nas principais capitais e, a partir da década de 1930, iniciou a instalação de diversas estações de rádio. Com a força do grupo, em 1950, Chateaubriand inaugurou a primeira emissora de televisão da América Latina, a TV Tupi de São Paulo. O novo meio passou a reproduzir o modelo de programação e de financiamento privado do rádio. O Brasil vivia um processo de transição econômica e social, com a crescente urbanização e industrialização, impulsionando a nova comunicação de massa. Ainda sem qualquer regulação, a TV avançava de forma elitista. Segundo Sérgio Mattos (2010), em 1960 existiam 20 emissoras de televisão operando nas maiores cidades do país. Em 1964, ano do golpe militar, já eram 34 estações de TV e mais de 1,8 milhão de aparelhos receptores.

O desenvolvimento da televisão está diretamente correlacionado a fatores tais como a urbanização, a industrialização e o nível de analfabetismo, bem como ao crescimento do PIB e da renda per capita, à melhor distribuição de renda e ao aumento dos investimentos publicitários. (MATTOS, 2010, p. 49).

A consolidação da televisão passou também pela aprovação de um regramento próprio para o setor, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, e dos investimentos definidos pelo regime militar em sua doutrina de segurança nacional¹⁸. As políticas adotadas pelos militares deram as condições para que um novo modelo de televisão hierarquizado e centralizado surgisse, a partir dos investimentos estatais na infraestrutura de telecomunicações e da necessidade de criar-se um sistema que abrangesse toda a nação. Acrescido a este movimento, como colocou Othon Jambeiro (2001), a proposta de modernização nacional

¹⁸ A doutrina de Segurança Nacional foi o aporte ideológico dos militares na implementação da ditadura no país. Construído a partir da Escola Superior de Guerra, ela destacava grandes objetivos nacionais para a garantia do desenvolvimento nacional, inclusive o investimento estatal na infraestrutura de comunicação e no domínio da opinião pública. Ver Mattos (2010) e Pieranti (2007).

definida pelo regime militar teria como sustentação o desenvolvimento das telecomunicações e da comunicação social como base para a criação de um grande mercado de produtos industriais.

3.2.2 - As redes de TV

A estruturação da televisão, a partir da década de 1960, está ligada intrinsecamente ao modelo econômico e político implementado pelo regime militar brasileiro. Até a instauração do golpe, a televisão era predominantemente local como a rádio, já que o aparato tecnológico não permitia uma programação em rede. O início das operações de videotape, que possibilitava gravar e disponibilizar os programas, foi um dos instrumentos de transição para um novo tipo de televisão. O videotape começou a ser implementado no país a partir de 1960. Com sua aquisição pelas emissoras, a programação passou a não necessitar mais ser toda ao vivo, possibilitando inclusive a troca de programas entre as veículos de outras cidades, sinalizando o início de uma mudança no modelo de TV.

Mas, o eixo central que possibilitou a criação das redes de televisão no Brasil foi a política de infraestrutura de telecomunicações desenhada pelos militares. Representantes das Forças Armadas já participavam da Comissão Técnica de Rádio, órgão dedicado à regulação da radiodifusão, desde 1931, mostrando como o setor foi desde o início tratado como tema de segurança nacional pelos militares. Com o golpe de estado em 1964, a implementação da doutrina da segurança buscava o desenvolvimento, a integração nacional e a difusão de informações, que, como apontou Pieranti (2007), demandou uma ampla reforma do setor das comunicações. Para a difusão massiva de informações, sem ameaças ao regime, foi necessário uma legislação coercitiva e uma ação censora do Estado que propiciasse um controle sobre os veículos de imprensa. Mas os projetos dos militares para as políticas de infraestrutura das comunicações foram apresentadas ainda antes mesmo de 1964.

Marcos Martins (2007) mostrou como ainda na década de 1950, durante as discussões no Congresso para a construção do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), o Estado Maior das Forças Armadas havia apresentado uma proposta para subsidiar o parlamento, “recomendando a centralização do poder regulador em um órgão federal (...); a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, formado por redes federal e estaduais (...); e a

previsão de uma empresa pública para operar os trocos do sistema” (2007, p. 313). Mesmo com forte *lobby* das diversas empresas de telecomunicações privadas, em grande parte multinacionais, estas diretrizes foram incorporadas ao texto final do CBT aprovado em 1962.

Esta reforma legal foi fundamental para a reorganização de todo sistema de telecomunicações do país, viabilizando uma nova fase da televisão brasileira. Em 1965, foi criada a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), responsável por estatizar e interligar os troncos das redes de telefonia já existentes em todos os estados e de estabelecer sua conexão internacional, organizando o Sistema Nacional de Telecomunicações. Em 1972, o governo militar consolidou toda a reorganização estatal do setor com a criação da *holding* Telebrás, agrupando a Embratel e incorporando as concessionárias estaduais de telecomunicações públicas e privadas. A partir da infraestrutura estatal de micro-ondas e satélites, que integravam o sistema nacional, e os subsídios das tarifas¹⁹, foi possível estabelecer as redes televisivas, criando um novo modelo para o setor a partir de uma concentração de mercado, não prevista legalmente, mas que beneficiava tanto grupos radiodifusores, quanto as propostas do regime militar.

A consolidação das redes privadas nacionais deveria obedecer a questões políticas e técnicas. Tratava-se, em primeiro lugar, de dar apoio aos que respeitassem os ditames de Segurança Nacional, segundo o conceito e os marcos legais então adotados e o ideário político vigente. Segundo, era preciso solucionar o problema técnico. (...) Para viabilizar as redes a que o governo Figueiredo aludiu, o regime teve que promover o investimento em infraestrutura. (PIERANTI, 2007, p. 61)

Com a infraestrutura de telecomunicações à disposição, a formação das redes de televisão foi incentivada e tutelada pelo próprio regime militar. O Decreto-Lei 236 de 1967, que alterou o CBT dando mais poder coercitivo ao governo, criou também uma primeira limitação para a propriedade dos veículos no país, inexistente até então. Passou-se a restringir as outorgas dos canais de televisão, ou “estações radiodifusoras de som e imagem”, a “10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por Estado”, por entidade²⁰. Como as outorgas das concessões de radiodifusão era ato exclusivo do Poder Executivo, o regime militar passou a afiançar a seus interesses a criação de redes nacionais de televisão, concedendo as outorgas vinculadas aos grandes grupos que se consolidavam a partir das

¹⁹ Em sua pesquisa sobre a formação das redes de TV, Estela Doris Kurth afirma que “uma das contribuições mais significativas do Governo Militar para o desenvolvimento das redes nacionais de televisão, sistema operado através da Embratel, não foi a infraestrutura, mas o subsídio nas tarifas” (2006, p. 38).

²⁰ Artigo 12º do Decreto-Lei 236 de 1967: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm

relações políticas regionais²¹ e também passando a desconsiderar a própria limitação legal ao seu bel prazer. O general João Figueiredo, o último presidente do regime, declarou que a parceria entre a iniciativa privada e o Estado seria uma diretriz fundamental como estímulo “à formação e consolidação de redes nacionais privadas para apoiar a integração nacional, inclusive no tocante à interiorização da televisão, observada a diretriz de preservação e valorização das tradições e manifestações culturais das regiões do país” (MATHIAS, 1999, p. 164, apud PIERANTI, 2007, P. 61).

E neste processo, a grande empresa privilegiada foi as Organizações Globo²². Para Octavio Pieranti, “a política de integração nacional através das comunicações, defendida pelos governos militares, encontrou na TV Globo uma grande parceira” (2007, p.69). A emissora de Roberto Marinho associou-se secretamente à estadunidense Time-Life em 1962, a partir de investimentos diretos em tecnologia e assistência técnica, de forma ilegal e inconstitucional, permitindo que a TV, inaugurada em 1965, criasse todo um parque tecnológico muito superior às concorrentes nacionais. O caso resultou em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso Nacional em 1966, levando a emissora a romper o contrato com a multinacional, o que também reverberou no Decreto-Lei 236 de 1967, com a proibição ainda mais expressa deste tipo de prática.

A conformação das redes de televisão tem início em 1969, com a entrada do ar do primeiro programa em rede do país, o *Jornal Nacional* da Rede Globo. O seu concorrente nacional só veio em 1971 com o lançamento pela TV Tupi do jornal *CBA – Correspondentes Brasileiros Associados*. Os investimentos proporcionados pelo capital estrangeiro permitiu que a Globo se estabelecesse rapidamente na dianteira da organização do sistema que se transformaria no modelo para a televisão brasileira. Célia Stadnik, em seu estudo pioneiro sobre as redes de televisão no país, apontou que a operação em rede em escala foi “um dos fatores que viabilizaram o 'padrão globo', com programas modernos e sofisticados, correspondendo simbolicamente ao modelo econômico de produção e consumo de bens duráveis, incentivado pelo governo” (STADNIK, 1994, p. 42).

Para Estela Doris Kurth (2006), não se pode negar as influências políticas neste

²¹ A política de concessão iniciada no regime militar, que derivaria para o chamado “coronelismo eletrônico”, será mais debatido ao longo deste capítulo.

²² As Organizações Globo, hoje denominadas como Grupo Globo. O conglomerado foi fundado no Rio de Janeiro por Irineu Marinho, quando criou, em 1925, o Jornal O Globo. Em 1944, já sobre o comando de seu filho, Roberto Marinho, o grupo criou a Rádio Globo e em 1954 a Editora Globo. A autorização para abertura da sua emissora de TV no Rio de Janeiro ocorreu em 1957, por Juscelino Kubitschek, mas iniciando suas transmissões apenas em 1965.

processo de formação das redes, mas a forma em que a televisão foi pensada na sua origem tenderia para “uma emissão centralizada e consumo individual, distribuído em grande escala” (2006, p. 74). Para a pesquisadora, dificilmente se construiria o modelo de TV comercial brasileiro fora de uma estrutura de redes, sendo que esse momento chega ao país graças às condições técnicas desenvolvidas, que foram viabilizadas pelo Estado, mas também pelo crescimento do mercado publicitário com o avanço do capitalismo no país. O modelo passou a aliar a escala necessária para sua viabilidade econômica com a centralidade de sua programação em escala. Essa mudança no mercado da TV também marca um período que César Bolaño (2004) aponta como de transição de um modelo concorrencial, com grande número de emissoras disputando o mercado, para um modelo oligopolizado, com a consolidação das grandes redes de televisão.

Como aponta Otto Jambeiro (2001), a partir deste processo de desenvolvimento, as emissoras começaram a estruturarem-se em um sistema de afiliadas, em sua maioria repetidora do sinal da “matriz”, concedidas pelo regime militar já a partir de alianças políticas e organizando inicialmente uma grade de programação nacional com forte influência de conteúdos estrangeiros. Jambeiro sintetizou o funcionamento das redes no país:

As redes variam um pouco, em termos de estrutura organizacional, mas suas emissoras “cabeças” desempenham as funções básicas de coordenação das afiliadas: administram o conjunto, inclusive em termos de programação; dão o suporte técnico, sobretudo o que se refere à transmissão dos programas da central de produção para as demais emissoras; e vendem as audiências de toda a rede para os anunciantes. (2001, p.106)

O Brasil hoje conta com cinco grandes redes privadas de televisão, que ainda se articulam a partir dos moldes desenhados na década de 1970. Outras pequenas redes também disputam espaço no mercado das emissoras VHF, como a CNT e a Gazeta, mas com uma penetração muito menor. Com desenvolvimento do UHF, redes segmentadas também buscam espaço, principalmente as ligadas a grupos religiosos cristãos, totalizando uma participação média de audiência de 28,0%²³. Os dados mostram que as cinco grandes redes ainda reservam mais de 70% da audiência da TV aberta, números que indicam sua importância e relevância no país. O modelo faz com que praticamente todas as emissoras geradoras no país associem-se a alguma rede de TV, homogeneizando o pequeno espaço destinado para a produção regional.

²³ Informações do Mídia Dados 2015, disponível em: <https://dados.media/#/cover>

Rede	Geradoras Afiliadas	Geradoras + Retransmissoras	Cobertura de Municípios (%)	Cobertura de domicílios com TV (%)	Share de audiência nacional
Globo	122	122	98,6%	99,6%	36,9%
SBT	98	114	88,1%	96,9%	14,9%
Record	54	108	79,9%	94,5%	14,6%
Bandeirantes	49	110	64,1%	90,2%	4,3%
Rede TV	5	155	56,7%	78,7%	1,4%

Tabela 3 – Redes Nacionais.

Fonte: Mídia Dados 2015 / Grupo de Mídia SP

3.2.3 - Verticalização da produção

O sistema de afiliação das emissoras a partir das cabeças de rede foi um dos eixos centrais no desenvolvimento do padrão de negócio da TV no país. Para Sérgio Caparelli (1982), o modelo de associação das redes brasileiras passa pela perda de autonomia das emissoras filiadas na construção de sua programação, transformando-se em meras repetidoras e retransmissoras de conteúdos. Gabriel Priolli (2003) afirma que a lógica do modelo econômico para a TV, implantado a partir da década de 1970, transformou as emissoras regionais em meras repetidoras da programação do Rio de Janeiro e de São Paulo, influenciando fortemente o reconhecimento cultural da população brasileira.

A "identidade nacional", portanto, ou a visão que os brasileiros têm de si mesmos e do país, passou a ser mediada fortemente pelo ponto de vista das duas maiores metrópoles. Consolidou-se a ideia de um centro dinâmico, avançado e cosmopolita — o eixo Rio-São Paulo — em contraste com uma periferia atrasada, conservadora e provinciana. Culturas regionais fortes, como a nordestina ou a gaúcha, perderam qualquer chance de uma difusão nacional autônoma, a salvo da interpretação, em geral redutora e folclorizante, que lhes dão as emissoras paulistas e carioca. (2003, p.15)

A verticalização da programação passa pela própria lógica de filiação das emissoras às redes nacionais. Os contratos de filiação garantem a uniformidade da programação, e também da comercialização, de toda a grade de programação sem custos para as afiliadas, sob coordenação única da geradora cabeça de rede. “Esta programação contém ‘janelas’,

equivalentes a mais ou menos 15% da programação total, nas quais a afiliada introduz seus programas locais, inclusive noticiários”, afirma Jambeiro (2001, p.108). Este processo garante que as redes nacionais sejam na verdade sócias comerciais das emissoras afiliadas, já que além da programação, as verbas de publicidades, captadas localmente ou nacionalmente, são repartidas com as emissoras a partir dos acordos comerciais.

O desenvolvimento deste modelo no país teve também como característica a centralização da produção nas próprias redes. Sem nenhum instrumento de descentralização do conteúdo veiculado, comum em diversos países do mundo, as cabeças de rede assumiram, além da função de programação das grades, o papel de grandes produtoras de conteúdo. Segundo Jambeiro (2001), em 1979, 48% da programação de redes eram importados, já em 1982, somente 22% da programação eram destinados aos produtos estrangeiros. Em 2014, segundo dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual da ANCINE²⁴, 82% dos programas das redes nacionais era de produção brasileira, tendo, por exemplo, a Rede TV, com 97,7%, a TV Globo, 76,5%, e o SBT com índice mais baixo, 53,8%.

O desenvolvimento de grandes centros de produção e a criação de um padrão estético, que reproduziu-se como indicativo da qualidade de programação, principalmente pela Rede Globo, tornar-se-ia mais um dos instrumentos para controle sobre a produção, transformando-se em um padrão tecno-estético, que se modelou como uma barreira produtora da concentração do sistema de mídia brasileiro. Para Valério Cruz Brittos (2004), o próprio processo de oligopolização do mercado de TV produziu barreiras de entrada que impedem a participação de novos agentes no setor. Uma das barreiras previstas é a estético-produtiva que deriva “de um padrão tecno-estético que resulta em um modelo de arranjo de um ou mais canais capazes de atrair a audiência, o que envolve produzir, contratar, programar e distribuir programas, mas também comunicar-se eficazmente com o espectador” (2004, p. 29).

A centralização da cadeia produtiva da TV brasileira, na qual as próprias emissoras produzem a maior parte da programação exibida, impediu a consolidação de uma produção independente para TV, que em vários países do mundo é incentivada para evitar uma maior concentração do setor. Os produtores independentes no país só conseguiram acesso ao mercado audiovisual com a implementação da TV por assinatura. Na legislação que estabeleceu a TV a cabo em 1995 previu, ainda de forma tímida, a veiculação de obras

²⁴ Informe de Acompanhamento de Mercado da TV Aberta, disponível em: http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2014/MonitoramentoProgramacao/Informe_Tv_Aberta_2014_versaopublicacao.pdf

audiovisuais independentes, que foi regulamentada em 1997 com a garantia de um canal exclusivo para essas obras. Mas foi com a aprovação do novo regramento do setor pago, em 2011, unificando todas as modalidades de TV por assinatura, que se garantiu uma inédita cota de conteúdo nacional e independente para produtos audiovisuais na TV paga, batizada de Serviço de Acesso Condicionado (SEAC), garantindo também financiamento para esta produção. O fortalecimento do setor de produção independente no segmento pago, principalmente para exibição do cinema nacional, dá indícios da possibilidade de desconcentração de mercado, que poderia também ocorrer na TV aberta, mas que sem regulação ainda é incipiente.

Resultado também dessa verticalização da produção, a programação regional nas emissoras encontra pouco espaço para sua expressão. Existem vários estudos sobre as experiências de TV regionais pelo país, mas poucos comparando o acesso à essa programação nas grades das repetidoras. Pesquisa realizada por Jonas Valente, pelo Observatório do Direito à Comunicação, em 2009, analisando 58 emissoras em 11 capitais brasileiras²⁵, apontou uma média de tempo dedicada a produção regional em 10,83%. Esta média só foi possível pois o estudo avaliou conjuntamente emissoras públicas e privadas. Se somente fossem consideradas as emissoras públicas, a média passaria para 25,5%, mostrando a preocupação desses veículos com a programação regional. Separando apenas as emissoras afiliadas às redes privadas, a média caía para 9,14%. Esses números são referência para analisar que a próprio modelo de TV brasileira, por si só, não insere de forma relevante a programação regional em sua grade.

3.2.4 - Concentração da propriedade dos meios

A consolidação desse modelo de TV sustentou-se pela influência dos proprietários das emissoras de rádio e televisão e sua histórica ligação com a sociedade política brasileira. A distribuição política de outorgas dos serviços de rádio e TV foram a base para construção desta relação promíscua, mantenedora da lógica de oligopolização da produção de conteúdo televisivo no Brasil associada a grupos de imprensa, jornais e revista.

Ao analisar o sistema de mídia brasileiro, deparamo-nos com uma estrutura fortemente concentrada e oligopolizada em pequenos grupos de mídia, originários principalmente da

²⁵ O autor desta pesquisa participou deste levantamento analisando a programação regional na cidade de Belo Horizonte/MG.

região sudeste do país. César Bolaño (2007) mostra que este sistema — altamente politizado — financiado pela publicidade, caracteriza-se pela lógica de concessões públicas locais e pela estrutura do oligopólio privado, que se construiu a partir de uma dinâmica de afiliação que articula os interesses políticos e econômicos entre as grandes redes nacionais e os demais pequenos grupos regionais, tornando inócuos os limites à propriedade e à concentração, previstos pela legislação.

O resultado é um modelo de televisão em que a produção é extremamente centralizada nas cabeças de rede situadas em São Paulo e Rio de Janeiro, com um único caso de sucesso mais importante de empresa regional (RBS, afiliada da Globo). A competitividade internacional das grandes redes brasileiras, em especial a Globo, atesta o sucesso do modelo, do ponto de vista econômico, mas esconde o fracasso do sistema educativo estatal e das emissoras locais, essencialmente limitadas à condição de retransmissoras. (BOLAÑO, 2007, p.16)

A base para manutenção deste sistema passa pela alta concentração da produção midiática nacional, a partir da ausência da regulação que permite o controle das redes de afiliadas pela emissoras “cabeças de rede”, possibilitando o que Venício Lima aponta como um “fenômeno de concentração horizontal, vertical, cruzado e em ‘cruz’, sem paralelo” (LIMA, 2011, pág. 31). Esse tipo de centralização deu-se a partir da falta de restrições legais à propriedade cruzada dos diferentes veículos de radiodifusão e imprensa, mesmo com o princípio constitucional que impede que a comunicação seja objeto, direta ou indiretamente, de monopólio e oligopólio (art. 220, § 5º). Lima (2011) ressalta que após o processo constitucional, no qual novos princípios para a comunicação de massa foram definidos, nenhum novo regulamento foi criado para modificar o cenário de concentração no país.

Ademais, as normas constitucionais existentes, em sua grande maioria, não foram regulamentadas pelo Congresso Nacional e, portanto, não são cumpridas. Um exemplo emblemático são os princípios para a produção e programação do serviço público de radiodifusão (artigo 221), que deveriam servir de critério para a outorga e a renovação das concessões e, no entanto, são ignorados. (2011, p. 28)

A única restrição das propriedades de concessões de radiodifusão foi definida no Decreto-Lei 236/1967, ao estabelecer que uma entidade só poderia deter no máximo dez emissoras de TV, sendo no máximo cinco em VHF e duas por estado. Para o serviço de rádio, o regulamento ainda era mais amplo, prevendo até 20 concessões por entidades, sendo 10

locais (4 AM e 6 FM), seis regionais (3 AM e 3 OT) e quatro nacionais (2 AM e 2 OC). Veridiana Alimonti (2014), em sua pesquisa sobre a regulação brasileira da comunicação eletrônica, aponta que estes limites acabaram sendo facilmente desrespeitados pelos empresários, já que as titularidades das concessões acabam distribuídas por pessoas com vínculos comuns, geralmente de natureza familiar, e algumas delas sequer participam da gestão destes grupos. Acabou-se constituindo como recorrente a prática de concessão de um conjunto de outorgas superior às restrições previstas.

A concentração do sistema de mídia em poucos grupos privados restringe a concorrência, diminuindo a pluralidade de proprietários e aumentando diretamente os riscos de um maior controle de conteúdo distribuído, ou seja, uma menor diversidade de informações e produções. Para Venício Lima (2011, p. 222), a “diversidade que não deve ser confundida com diferença ou segmentação mercadológica, mas diversidade na representação de distintos interesses da sociedade”.

O Projeto Donos da Mídia²⁶, realizado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (EPCOM), produziu um mapeamento da propriedade e do controle dos mais diversos veículos brasileiros da mídia, de imprensa e da comunicação eletrônica. Ele mapeou o que James Gørgen (2009) definiu como Sistema Central de Mídia, constituído por dez conglomerados do setor no país: Organizações Globo, Grupo Sílvio Santos (SBT), Igreja Universal do Reino de Deus (Rede Record), Grupo Bandeirantes, Governo Federal (EBC), TeleTV (RedeTV), Grupo Abril, Amaral de Carvalho (Joven Pan), Governo de São Paulo (Função Padre Anchieta) e Organização Monteiro de Barros (Rede Vida de TV). Dessas, dois grupos são ligados ao poder público e dois a setores religiosos.

Juntas, estas organizações controlam direta ou indiretamente 1.310 veículos, sendo 343 emissoras de televisão, 391 rádios FM, 259 rádios AM, 37 rádios OC, 26 rádios OT, 2 rádios comunitárias, 83 jornais, 85 revistas, 29 operadoras de TV a cabo, 27 de MMDS, 2 de DTH, 6 canais TVA e 20 programadoras de TV por assinatura (Canal TVA). O número de veículos ligados aos dez líderes do sistema representa mais da metade do total ligado às redes de rádio e TV e ultrapassa o total de 1.239 ligados aos grupos nacionais e regionais. Eles também são responsáveis pela produção e distribuição de conteúdo de 21 das 54 redes, sendo nove de rádio e 12 de TV. Em termos percentuais, o domínio dos dez conglomerados é cristalino no caso da televisão. Nada menos do que 81% das geradoras são ligadas a eles. (GÖRGEN, 2009, p. 98)

²⁶ O projeto atualmente está em processo de atualização de seus dados, estando indisponível seu acesso na internet. O site do projeto era <http://www.donosdamidia.com.br>. Informações do projeto em Gørgen (2009).

Para Othon Jambeyro, a construção dessa engrenagem política reproduz-se em esfera regional e local, criando uma teia de interdependência entre os detentores das grandes redes nacionais e os proprietários locais dos meios, que em muitos casos perpetuam o sistema em redes regionais próprias. “A maioria (das redes regionais) se liga a grupos políticos regionais. Elas retransmitem a programação nacional e fortalecem o poder político e econômico de seus concessionários utilizando programas locais, sobretudo os noticiários” (2001, p.106). Esse é mais um elemento de subordinação das emissoras locais às grandes redes, consolidando um modelo político e econômico coeso, no qual a produção regional de televisão cumpre um papel limitado em todo o sistema.

3.3 - Regulação e políticas de comunicação no Brasil

Para se discutir a regulamentação da regionalização da produção de TV, prevista na Constituição Federal, foi preciso analisar o histórico da regulação e das políticas de comunicação no país. Este processo é importante para a compreensão das disputas em torno das propostas de regulamentação estudadas e de como os diversos setores influenciaram na concentração do sistema de mídia brasileiro.

Na academia, os estudos na área das políticas de comunicação ganharam força a partir da década de 1970, com o processo de redemocratização do país e com os debates internacionais em torno da Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (NOMIC), projetados pela UNESCO a partir do diagnóstico das assimetrias dos fluxos comunicacionais e de propostas de políticas nacionais de comunicação que revertessem este cenário. No Brasil, destaca-se o desenvolvimento da linha de pesquisa em políticas de comunicação da Universidade de Brasília, onde este trabalho está inserido. José Salomão Amorim, Marco Antônio Rodrigues Dias, Luiz Gonzaga Motta, Ubirajara da Silva, Venício Lima, Carlos Setti, Murilo César Ramos, entre outros, foram os pioneiros nas investigações sobre os sistemas de comunicação brasileiros, além de articularem iniciativas com a sociedade civil por mudanças na legislação e para criação de políticas públicas. Os primeiros estudos realizados nesta área conseguiram retratar a constituição dos conglomerados de mídia nacional, a relação entre eles e os poderes políticos e propostas normativas para o momento de reconstrução da democracia

brasileira. Soluções desenvolvidas nas academias tiveram respaldo dos atores políticos para os debates em torno da Constituinte, da regulação da TV por assinatura e no estabelecimento da digitalização dos meios de comunicação.

Mas mesmo após 28 anos da promulgação da Constituição Federal, o Capítulo V da Comunicação Social ainda necessita ser regulamentado para que suas propostas sejam efetivadas, inclusive a regionalização da produção. Os processos relativos à CF são fundamentais para o entendimento da regulação da mídia, inclusive na análise dos principais atores deste processo.

3.3.1 - Histórico da regulação da TV no Brasil

A regulamentação da comunicação no país deu-se sempre de forma atrasada. Enquanto as sociedades de rádio já estavam em operação, surgiu a primeira norma do estado. A TV entrou no ar em 1950, sem nenhum regulamento próprio para o serviço. A TV a Cabo ganhou uma legislação em 1995, após iniciativas de TV paga já estarem em operação nos finais da década de 1980. Hoje, a legislação que continua a regular a radiodifusão, o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, além de ultrapassado, não é condizente com os fundamentos para a comunicação social definidos no processo de redemocratização do país pela Constituição Federal de 1988. A maioria dos seus princípios ainda aguarda regulamentação. Para entender as disputas das regulamentações de hoje, esta pesquisa resgatou um breve histórico deste processo.

A exemplo do que aconteceu na maior parte do mundo, o estado brasileiro sempre atuou como indutor do desenvolvimento das telecomunicações, e claro, da radiodifusão. Por quase um século, começando no Império²⁷ com a normatização dos serviços telegráficos e telefônicos, e passando pela República no século XX com o rádio e a televisão, a regulamentação deste setor ocorreu “de maneira desordenada, normalmente para o atendimento de demandas técnicas ou políticas imediatas, ora criando ora revogando regras e princípios, o que dificultou uma organização efetiva tanto na exploração, quanto na fiscalização dos serviços” (MARTINS, 2007, p. 305). Esse histórico foi marcado pela

²⁷ A primeira peça legal sobre o setor surgiu a partir do Decreto Imperial nº 2.614 de 1860, que estabelecia a organização e exploração dos telégrafos elétricos.

centralização regulatória no Poder Executivo²⁸, sendo a base para o início do desenvolvimento da radiodifusão no país.

Com as primeiras transmissões de rádio iniciadas no país em 1922²⁹, com a criação das sociedades de rádio, uma tentativa de regulamentação inicial do serviço ocorreu em 1924, a partir do Decreto nº 16.657³⁰. Esta norma estabeleceu um serviço de “difusão radio-telephonica”, definindo a difusão pública de comunicações de interesse geral. O Decreto designou o poder de outorga para o governo federal, com a finalidade deste serviço sendo educativa, científica, artística e de benefício público, fundamentando a adoção do *trusteeship model*, modelo em que estabelece a radiodifusão como bem público, com o Estado tendo o poder de concessão de sua exploração para o setor privado. A norma ainda estabeleceu que caberia ao governo a permissão para a veiculação de comerciais e de notícias de caráter político, além de garantir o controle de brasileiro sobre a propriedade dos veículos.

Logo nos primeiros anos do Estado Novo, Getúlio Vargas, enxergando a potencialidade do veículo de massas — e já estava em funcionamento 29 emissoras de rádio no país —, estabeleceu dois novos instrumentos legais que estruturaram os “serviços de radiocomunicação” por mais de 30 anos. O Decreto nº 20.047 de 1931³¹ e seu regulamento, o Decreto nº 21.111 de 1932³², estabeleceram um serviço amplo de “transmissão ou recepção, sem fio, de escritos, sinais, imagens ou sons de qualquer natureza por meio de ondas hertzianas”, inclusive prevendo um serviço de “radiotelevsão”. As normas mantinham as previsões do decreto de 1924, com o poder de outorga como competência exclusiva da União, a finalidade educativa e a obrigatoriedade da propriedade dos veículos para brasileiros. Elas trouxeram como novidade a criação de uma rede nacional para viabilizar um programa oficial do governo, a limitação para inserções de comerciais em 10% do tempo de cada programa e a duração dos anúncios em até 30 segundos. As concessões passaram também a ser objeto de

²⁸ A exceção à concentração no poder central ocorreu com a primeira Constituição da República, em 1891, que possibilitou a exploração dos serviços de telégrafos e telefonia pelos estados e prefeituras, causando um “descontrole generalizado” das operadoras, de padrões técnicos, equipamentos e tarifas. Somente em 1917, a partir do Decreto 3.296, revogando a disposição constitucional e voltando a limitar o poder de outorga para a União. (MARTINS, 2007)

²⁹ O gaúcho Padre Landel de Moura foi o pioneiro mundial nas experiências de transmissão radiofônicas em 1894, e chegou a patentear suas invenções nos Estados Unidos, sendo pouco reconhecido no seu próprio país. Em 2011, o Padre Landel teve seu nome inscrito no Livro dos Heróis da Pátria.

³⁰ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16657-5-novembro-1924-529666-publicacaooriginal-1-pe.html>

³¹ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>

³² Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>

decreto presidencial, com prazo estabelecido para sua duração de dez anos e renováveis a “juízo do governo” (MARTINS, 2007). A Constituição de 1934 ainda reforçou o papel estatal ao incorporar no seu texto a responsabilidade da União na renovação e na outorga do serviço de radiodifusão.

Com a permissão restrita da publicidade, a regulamentação de 1931 formatou a base de exploração comercial da radiodifusão no país, mesmo que estabelecesse diretrizes educativas e culturais aos veículos. Este modelo também aceitava a associação com os veículos de imprensa³³, iniciando o processo de concentração do setor. A forma discricionária de outorga pelo Estado aproximou o modelo de radiodifusão instalado a própria lógica de funcionamento da imprensa no país, que, segundo Pieranti (2007), construiu-se pelas relações íntimas com o poder público, que garantia em grande medida seu próprio sustento a partir de financiamentos ou repasses de recursos públicos.

A partir da década de 1940, os empresários da radiofusão iniciaram a busca de apoio para a criação de uma legislação que permitisse seu livre desenvolvimento comercial e evitasse a interferência estatal, mas esbarraram na falta de interesse do governo e do parlamento. Com a massificação do rádio e o surgimento da TV em 1950, os radiodifusores conquistaram mais força política por uma nova regulamentação. Em 1953, começou a tramitar no Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 36, nomeado como Código Brasileiro de Radiodifusão, de iniciativa do senador Alexandro Marcondes Filho (PTB/SP), a partir de uma iniciativa dos próprios empresários. Em 1957, o projeto foi aprovado no Senado e passou para Câmara dos Deputados, apensado ao PL 3300, apresentado na casa no mesmo ano, com intuito de constituir um Código Nacional de Radiodifusão.

Neste momento, mesmo previamente ao golpe de 1964, os militares já buscavam ampliar a influência nos setores estratégicos do país. A participação deles na comunicação era ativa desde a Comissão Técnica de Rádio, uma espécie de órgão regulador composto majoritariamente por militares, estabelecido pelo Decreto 20.047 de 1931. Com o cenário polarizado após a Segunda Guerra Mundial entre os blocos capitalistas e socialistas, acirraram a disputa por influência nos países do “terceiro mundo”. Octávio Pieranti (2007), apontou que no interior das forças armadas brasileiras já se desenhava o escopo de uma doutrina autoritária, baseada na ideia da segurança nacional, desenhada como resposta a uma possível “ameaça comunista”, buscando a defesa da integralidade do território nacional e pelo

³³ Consideramos aqui imprensa os veículos impressos de jornais e revistas, que a partir do reinado de Pedro II passaram a circular no país com maior liberdade.

desenvolvimento econômico para a “manutenção da paz”. Durante a discussão de uma nova legislação para o setor das telecomunicações no Congresso, o próprio Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) participou dos debates, apresentando uma proposta que seria a base para a reforma do setor, pela ótica dos militares.

As propostas foram reunidas em um parecer, assinado pelo chefe do EMFA, general Edgard do Amaral, recomendando a centralização do poder regulador em um órgão federal, responsável, inclusive pela definição das tarifas, que viria a ser o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel); a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, formado pela integração das redes federal e estaduais, com a previsão dos recursos necessários; e, a previsão da criação de uma empresa pública para operar os troncos do sistema. (MARTIS, 2007, p.313)

Com a eleição de Jânio Quadros para a presidência, em 1960, a proposta dos radiodifusores no Congresso encontrou um forte opositor. No cenário internacional, Quadros, em uma postura independente, buscava relações comerciais com países capitalistas e socialistas, chegando inclusive a condecorar o guerrilheiro Ernesto Che Guevara. No âmbito doméstico, o novo presidente apresentava uma pauta moralista, realizando uma série de ações relacionadas aos costumes tradicionais. Jânio também editou decretos que interferia diretamente na radiodifusão nacional. Os atos determinavam cotas de exibição de filmes nacionais, limitação da publicidade, sanções elevadas para as empresas que descumprissem as suas disposições e até uma redução do prazo de concessões para três anos. Ainda previu a instalação de um novo Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado à Presidência da República, que definiria um anteprojeto para um novo Código Nacional de Telecomunicações em três meses. A proposta provocou, segundo Martins, um “desespero dos empresários de rádio e televisão, empenhados há mais de uma década em sua aprovação (de uma regulação para o setor)” (2007, p.315).

Os radiodifusores, então, buscaram uma tramitação mais célere da proposta na Câmara dos Deputados. Em 24 de agosto de 1961, os parlamentares aprovaram o projeto de Código com parecer de Nicolau Tuma (UDN/SP), parlamentar ligado ao setor, que incorporou as diretrizes propostas pelos militares, ampliando o escopo do projeto para as telecomunicações. Um dia após a aprovação, Jânio Quadros surpreendentemente renunciou à presidência, com menos de sete meses de mandato, alegando a ação de forças terríveis, ou ocultas, contra seu governo. Uma nova crise política foi instalada no país, com a posse do então vice-presidente trabalhista João Goulart, que também tentaria interferir na proposta de um novo código para

as comunicações.

Com a aprovação na Câmara, um novo ator passou a atuar por mudanças no projeto. As empresas de telecomunicações, em maioria multinacionais privadas que operavam basicamente o serviço de telefonia, passaram a ser contra a inclusão das propostas desenhadas pelos militares que resultariam na estatização do sistema telefônico. Apesar da pressão deste setor, a Câmara aprovou o novo código que passou a regulamentar tanto a radiodifusão, quanto as telecomunicações. Em 27 de agosto de 1962, entretanto, o presidente João Goulart sancionou o projeto com 52 vetos relativos a “artigos e expressões contrários aos interesses nacionais”. Para Marcus Martins (2007), os vetos seguiam os mesmos preceitos restritivos propostos por Jânio Quadros e buscavam em grande medida a centralização da regulação no Poder Executivo, a organização, com a defesa, por exemplo, da ausência de prazo para a concessões — que seriam autorizadas pelo governo — e a previsão de penalização na veiculação de conteúdos inverídicos.

Mais fortes e organizadas, as empresas de radiodifusão reagiram aos vetos de forma veemente no Congresso Nacional. Esta mobilização resultou, durante o processo de derrubada dos vetos, na criação da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TV (ABERT), ator que irá incidir sobre todas as políticas de comunicação no país a partir desta data. “Graças à ação da ABERT e da bancada da radiodifusão no Congresso Nacional, foram derrubados um a um, em votação histórica, todos os vetos do presidente João Goulart” (PIERANTI, 2007, p.42). Em dezembro de 1962, João Goulart promulgou o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), vigente em parte até a atualidade.

A Lei nº 4.117 de 1962³⁴, o Código Brasileiro de Telecomunicações, acabou não alterando a forma que vinha se organizando a televisão no país, garantindo segurança aos radiodifusores. A proposta ainda permitiu a manutenção de longos prazos para concessão do serviço: 15 anos. A legislação teve caráter pouco restritivo, prevendo um mínimo de produção informativa e uma pequena limitação da publicidade pelas emissoras. Ficou definido o papel centralizador do Estado em todo processo de regulação, reforçado ainda pela regulamentação definida pelo Decreto nº 52.795 de 1963³⁵ e depois com novas alterações a partir do Decreto-Lei 236 de 1967³⁶. Em decorrência de uma ampliação do autoritarismo do golpe militar, as mudanças ocorridas em 1967 definiram pela primeira vez um limite para a propriedade das

³⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm

³⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm

³⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0236.htm

emissoras, permitindo no caso da TV até dez concessões em todo território nacional, sendo apenas cinco em VHF e duas por estado.

Esse movimento ainda estabeleceu novas punições relacionados ao conteúdo veiculado. Ainda em 1967, foi publicada a Lei de Imprensa, Lei nº 5.250, que junto as outras normas publicadas pelo regime, ampliou critérios coercitivos para todas as publicações jornalísticas, independente do meio, estabelecendo “um conjunto de leis destinadas à sociedade civil de modo geral (que) restringiu a liberdade de imprensa e manifestação de ideias no Brasil pós-1964” (PIERANTI, 2007, p. 50). Assim, o regime estabelecia a censura como política de Estado, agindo em conjunto com outras estratégias de coerção e violência a jornalistas e meios de comunicação.

O caminho aberto para a ação estatal nas telecomunicações prevista no CBT foi essencial para a criação das grandes redes e da massificação da televisão privada. Durante o regime, as comunicações passaram a ser peça na política de “segurança nacional” desenvolvida pelos militares. A criação do Sistema Nacional de Telecomunicações, a partir da Embratel e da Telebrás, e também do próprio Ministério das Comunicações, possibilitou a estatização dos serviços de telefonia e a implementação de uma rede nacional de telecomunicações interligando o país. Com apoio destas redes estatais, desenvolveu-se, em associação com as políticas de concessões do regime, o modelo de filiação e concentração das redes de televisão nas emissoras do Rio de Janeiro e de São Paulo, conforme já discutido neste capítulo.

A ação de repressão e ao mesmo tempo de reestruturação dos meios de comunicação garantiu um forte controle do regime militar nos meios de comunicação. “A maioria das principais emissoras de televisão criadas antes de 1964 já havia falido (até 1980), e dois dos principais jornais de oposição então existentes tinham sido aniquilados financeiramente. (...) Estava aberto o espaço necessário para a consolidação de novas empresas, menos críticas ao regime” (PIERANTI, 2007. p.67). A estratégia auxiliou a reprodução massificada da doutrina de segurança e de integração nacional promovida pelos militares, sendo a base do desenvolvimento da radiodifusão brasileira.

3.3.2 - A Comunicação com a Constituição de 1988

A abertura política iniciada pelo regime militar, a partir do governo do General João Figueiredo (1979-1980), teve como lema uma distensão “lenta, segura e gradual”, anistiando os que combateram a ditadura e a reorganizando o sistema partidário. Após a derrota da emenda das eleições diretas em 1984³⁷, frustrando a grande mobilização popular em torno das “Diretas Já”, e da divisão dos setores que apoiavam a ditadura, a chapa de Tancredo Neves e José Sarney conquistou o colégio eleitoral e colocou na mãos dos civis o processo de abertura política. Proposta da campanha de Tancredo, o estabelecimento de uma Assembleia Nacional Constituinte acabou viabilizada pelo vice Sarney, com a morte do presidente mineiro. A aliança entre PMDB e PFL, que elegeu Tancredo e Sarney, garantiu em 1986 a eleição de uma plena maioria do Congresso Nacional que definiria a nova constituição do país. Neste momento, o modelo de regulação das comunicações do Brasil poderia ter sido posto em xeque.

A união entre desertores do regime civil-militar com defensores da democracia constituía um campo fragmentado ideologicamente, que reforçou as velhas práticas clientelistas e patrimonialistas do sistema político brasileiro. No mandato do General Figueiredo foi intensificada a prática de troca das concessões de rádio e TV por apoio político em pleno processo de transição política. Segundo dados levantados por Motter (1994), no ano eleitoral de 1982 foram distribuídas 132 concessões, em 1983 foram 80, em 1984 foram 99 e nos dois últimos meses de mandato em 1985 foram distribuídas outras 91 concessões, processo recorde até então. Já no novo governo civil, era esperado uma mudança destas práticas. O Ministério das Comunicações foi repassado a Antônio Carlos Magalhães, radiodifusor e ex-aliado dos militares, que acentuou a prática de utilização das concessões de rádio e TV por apoio político. Durante o governo Sarney chegou-se ao recorde de concessões de radiofusão na história, sendo distribuídas 1.028 permissões, em sua maioria para grupos políticos regionais, em troca de apoio para as posições do governo durante a constituinte.

Vários estudiosos avaliam a prática como um processo de coronelismo eletrônico. O conceito foi elaborado inicialmente por Célia Stadnik em um trabalho pioneiro sobre as ligações de parlamentares e governadores com os meios de comunicação a partir de uma

³⁷ Em 1984, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC), do então deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT), que reestabeleceria a eleição direta, acabou não conquistando apoio de 2/3 da Câmara dos Deputados.

interpretação da obra de Victor Nunes Leal³⁸ sobre o fenômeno do coronelismo nas definições eleitorais durante a República Velha. Suzy dos Santos, umas das estudiosas contemporâneas deste fenômeno, conceituou o coronelismo eletrônico como “o sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado no compromisso recíproco entre poder nacional e poder local, configurando uma complexa rede de influências entre o poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários de meios de comunicação” (SANTOS, 2006, p.8).

Os deputados que compuseram a ANC tinham também como características a falta de limites ideológicos e partidários rígidos, que acompanha o sistema político brasileiro até os dias atuais, sendo formado, de acordo com David Fleischer (1988), por um campo progressista (esquerda), outro conservador (direita) e um terceiro amorfo (centro). Estes perfis são importantes para análise do processo de negociação do texto constitucional, dando inclusive forma à figura do Centrão. Este bloco foi formado a partir da confluência de interesses entre o governo Sarney e agrupamentos conservadores durante o processo constituinte. O Centrão apoiou a votação da ampliação do mandato do presidente para cinco anos e a forma de regime presidencialista, além de na plenária final aprovar mudanças regimentais para garantir mudanças no anteprojeto da Constituição à direita, impedindo propostas progressistas.

Foi com este bloco que as entidades empresariais da comunicação, em associação com sua própria bancada³⁹, se articularam durante a votação das propostas relativas a comunicação. Em contrapartida, entidades da sociedade civil organizadas na Frente Nacional por Luta por Políticas Democráticas de Comunicação⁴⁰ apoiavam-se nos parlamentares para levar propostas de pautas progressistas na proposta de modificar o sistema de mídia do país. No subcapítulo 3.3.4 será aprofundando a conformação destes dois campos antagônicos, conservadores e progressistas, que disputam as políticas de comunicação no país a partir da constituinte de 1988.

A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se em fevereiro de 1987, tendo suas

³⁸ LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

³⁹ Os radiodifusores também operavam sua própria bancada no Congresso, formada tanto por parlamentares proprietários de concessões e de veículos de comunicação, quanto parlamentares jornalistas e radialistas ligados aos dirigentes destas empresas. A bancada da comunicação na Constituinte era composta por 146 parlamentares ou 26,1% de toda ANC (MOTTER, 1994).

⁴⁰ Frente Nacional por Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, liderada pela Federação Nacional dos Jornalistas, retomando uma agenda crítica ao papel dos meios privados de comunicação e em busca de um novo sistema de comunicação frente a um iminente processo democratizante do país, chegando a reunir 45 entidades e 27 parlamentares (MOTTER, 1994, p.140).

discussões divididas entre Comissões Temáticas, que ramificava-se em subcomissões. O debate sobre a comunicação foi realizado primeiro na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e depois na VIII Comissão Temática “da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”. A deputada Cristina Tavares (PMDB-PE), jornalista ligada à causas progressistas, foi designada relatora da subcomissão, presidida por Arolde de Oliveira (PFL-RJ), radiodifusor evangélico. Este foi o primeiro embate entre as forças do campo progressista e conservador, este último em maioria. A grande disputa durante o processo constituinte passou-se pela formação de um Conselho Nacional de Comunicação, que na proposta dos progressistas seria o ente responsável pelas políticas de concessões e que contaria com a participação da sociedade civil, o que era descartado pelo campo contrário. Após uma manobra de constituintes conservadores, os parlamentares liderados por Cristina Tavares retiraram-se da subcomissão, o que permitiu a votação de um texto que atenderia aos interesses dos empresários do setor.

O embate prosseguiu na Comissão Temática VIII, que englobava os membros da subcomissão de comunicação e de outras duas áreas. Neste espaço, o campo conservador sobressaía-se, já que ele era predominante nas discussões morais sobre a família. Na Comissão, o relator foi o deputado Artur da Távola (PMDB-RJ), com a presidência de Marcondes Gadelha (PFL-PB). O relator retomou parte das discussões travadas pelos setores progressistas, principalmente sobre o Conselho Nacional, buscando uma mediação com os interesses empresariais. Mas em junho de 1987, a maioria conservadora rejeitou as propostas do relator, impedindo que a Comissão Temática tivesse um relatório que seria encaminhado para a Comissão de Sistematização, não sendo aprovadas as propostas para a comunicação, nem as referentes à educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia e à família.

A Comissão de Sistematização foi o espaço responsável por sistematizar e votar um anteprojeto de constituição que seria encaminhado para o plenário, a partir das contribuições das comissões temáticas⁴¹. Com a não aprovação do relatório na Comissão VIII, o relator da sistematização, deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), construiu uma proposta para a comunicação a partir do texto não aprovado de Artur da Távola e da proposta conservadora aprovada na subcomissão. O resultado foi um texto amplamente favorável à radiodifusão, que

⁴¹ A Federação Nacional dos Jornalistas e outras entidades que atuavam pela pauta da democratização apresentaram à Comissão a Emenda Popular nº 91 que radicalizava nas propostas de mudança de todo sistema de mídia brasileiro, garantindo um forte papel do Conselho Nacional de Comunicação em todo processo de outorga e de execução da política, a defesa de que os meios de comunicação seriam operados por fundações e sociedades sem fins lucrativos e de que cada meio teria apenas uma concessão para os serviços, além de um amplo direito de antena para as entidades da sociedade e partidos.

impedia ainda qualquer discussão das emendas ao relatório. O texto seria a base do Capítulo V aprovado pela plenária garantindo a vedação ao monopólio e oligopólio; a criando o Conselho de Comunicação como órgão auxiliar do Congresso; mantendo o poder concedente das concessões para o Executivo, com o papel do Congresso de apreciação do ato; definindo finalidades das concessões; estabelecendo a complementariedade entre os sistemas público, privado e estatal; e também prevendo a **regionalização da produção das emissoras**.

A última batalha ocorreu em plenário. Com a formação do Centrão, estabelecia-se uma nova hegemonia conservadora no processo constituinte, mascarada até então pela liderança dos setores progressistas que comandavam o PMDB. O que *a priori* seria mais uma dificuldade para aprovar propostas democratizantes para o setor, transformou-se na condição para viabilizar um acordo improvável para incluir o texto da comunicação, já que o Centrão impôs a necessidade de maioria absoluta para votação dos capítulos constitucionais.

O texto aprovado garantiu salvaguardas para os radiodifusores, prevalecendo inalterado o modelo de radiodifusão implementado anteriormente no país. As concessões conquistadas pelos setores progressistas não garantiriam em si os avanços esperados para o setor, já que as propostas dependeriam de regulamentações posteriores pelo Congresso Nacional, o que em sua maioria não foi feito até a atualidade. A própria dinâmica articulada pelo governo Sarney, de ampla distribuição de concessões em troca de apoio político, configurado pelo coronelismo eletrônico, influenciou decisivamente para a produção de um aparato legal que não interferisse no próprio sistema já estabelecido e garantisse a ascensão de grupos políticos no comando de empresas de radiodifusão pelo país. Mas também vale destacar a preocupação de ambos os setores de garantir no texto elementos que impediam o retorno da censura autoritária do Estado sobre os veículos e cidadãos, garantindo no texto a ampla defesa da liberdade de expressão.

Dentro das disputas dos artigos do capítulo da Comunicação Social, o debate da **regionalização da produção** foi realizado de maneira superficial, como detalhado no subcapítulo 4.1.1 desta dissertação. Poucas propostas foram apresentadas pela sociedade à constituinte sobre esta pauta. Nos debates temáticos, alguns deputados apresentaram propostas de cotas mínimas de regionalização, que foram logo rebatidas por setores identificados com os radiodifusores. Mas o texto final acordado, acabou incorporando a previsão legal da produção regional na radiodifusão, o que jogava para um debate posterior à forma com que se daria. É desse momento posterior que se tomou objeto a pesquisa empírica

deste estudo.

3.3.3 – As políticas de comunicação na nova democracia

Para analisar as propostas de regulamentação constitucional da produção regional, também é preciso compreender as transformações do setor da comunicação no país e as respostas dadas pelo poder público a partir de ações regulatórias. Durante todo o capítulo 4 desta dissertação, a análise da tramitação de propostas no Congresso será acompanhada por discussões em torno dos cenários das políticas de comunicação no país. Neste momento, serão apresentadas de forma sintética as principais regulações na área da comunicação pós-Constituição Federal.

O governo de Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito no novo período democrático, implementou no país um processo de liberalização econômica e desestatização que se inseria em um movimento internacional de desregulamentação do capital após o fim da Guerra Fria. Suas políticas neoliberais acabaram não atingindo o setor das telecomunicações, que foi alvo durante a década de 1990. Na área cultural, seu governo extinguiu a Embrafilme e o modelo estatal de financiamento do cinema existente até.

Foi neste momento que foi regulamentado o primeiro artigo do capítulo da Comunicação Social, com aprovação no Congresso da lei que cria o Conselho de Comunicação Social, que só entrou em funcionamento em 2002. Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco reorientou as políticas culturais, recriando o Ministério da Cultura e publicando a Lei do Audiovisual como uma nova política para o financiamento do cinema. No início da década de 1990, também foi construída no Congresso a regulamentação do serviço de TV a Cabo, em um esforço conjunto de grupos de mídia e de movimentos sociais, até então em polos opostos, em uma proposta para viabilizar o desenvolvimento desta nova tecnologia.

Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994 e reforçou a implementação de um projeto neoliberal de abertura do mercado brasileiro. Sérgio Motta assumiu o Ministério das Comunicações com propostas de reformar todo setor. O primeiro passo foi a quebra do monopólio das telecomunicações no país, com a posterior aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, criação da Agência Nacional de Telecomunicações e a privatização de

todo sistema Telebrás. Essas mudanças acabaram por separar a radiodifusão das telecomunicações, mantendo a rádio e a TV reguladas pelo antigo Código Brasileiro de Telecomunicações, o CBT, de 1962.

Motta pretendia colocar em debate a criação de uma nova legislação para a comunicação eletrônica de massa, formulando seis versões para uma nova lei, mas faleceu no fim do primeiro mandato de FHC. Uma das mudanças implementadas por ele foi a criação de editais públicos para distribuição das concessões de rádio e TV, com critério determinante a maior oferta de preço, como tentativa de evitar a prática de moeda política. Mas o governo acabou encontrando novas formas para o coronelismo eletrônico, a partir, principalmente, das retransmissoras de TV, das TVs e rádios educativas e também das rádios comunitárias, que foram criadas em 1998 como forma controlar um movimento popular que já praticava a comunicação local sem licença desde a década de 1980.

Com a crise econômica e a desvalorização do real, já no segundo mandato de FHC, as empresas de radiodifusão e imprensa passaram por um grande endividamento e pressionavam o poder público a adotar medidas de apoio ao setor. Além de propostas de financiamento por bancos públicos, os empresários conseguiram modificar a CF e permitir a entrada do capital estrangeiro na comunicação brasileira, com apoio até da oposição que garantiu, como contrapartida, a instalação do Conselho de Comunicação Social, regulamentado em 1991. O governo ainda tentou levar à frente as discussões sobre um novo marco regulatório, abrindo em 2001 uma consulta pública para uma nova proposta de legislação, que acabou sendo entregue para o governo Lula por Juarez Quadros, último ministro das Comunicações de FHC. Por articulações dos setor audiovisual, o governo ainda apresentou um novo instrumento de regulação e financiamento para a área com a criação de Agência Nacional do Cinema (ANCINE) em 2001.

Luís Inácio Lula da Silva assumiu a presidência em 2003 criando expectativas de ações progressistas no campo da comunicação. No começo de primeiro mandato, Miro Teixeira (então no PDT) assumiu o Ministério das Comunicações, mas passando a pasta para peemedebistas ligados ao setor da radiodifusão, Eunício de Oliveira e Hélio Costa, já em 2004. A pauta central era a digitalização da televisão, debate iniciado ainda no governo FHC. Inicialmente o Ministério procurou incentivar tecnologias nacionais para a digitalização, com abertura de editais para o desenvolvimento de propostas a serem implementadas pelo país. Mas em 2005, Lula acabou publicando um decreto que estabeleceu o Sistema Brasileiro de

TV Digital Terrestre (SBTV-D-T), baseado na tecnologia japonesa, que era a defendida pelos radiodifusores, garantindo qualidade de sinal e mobilidade para a TV e incorporando poucas inovações desenvolvidas no país, como o aplicativo de interatividade Ginga. A norma acabou contrariando propostas apresentadas pelo campo progressistas de desenvolvimento de tecnologia nacional e introdução de novos atores no sistema com uma possível abertura de novos canais digitais.

Neste período, fora do âmbito do Ministério das Comunicações, o governo caminhava outras propostas para a comunicação, com a criação de uma nova Agência do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), que foi abortada antes mesmo de ser apresentada devido ao forte enfrentamento dos radiodifusores. Outro tema polêmico foi a criação do Conselho Federal de Jornalismo, proposta defendida por sindicatos de jornalistas, que acabou também combatida no Congresso Nacional pelos que consideravam que o governo buscava “controlar a imprensa”.

No segundo mandato de Lula, destacou-se o estabelecimento no Ministério da Justiça de uma ampla política de classificação indicativa, que a partir dos dispositivos da CF e do Estatuto da Criança e do Adolescente, buscou no diálogo com entidades da sociedade civil criar mecanismos de proteção à infância na programação das TVs, no cinema e em jogos de videogame e RPG. A partir de uma articulação iniciada pelo Ministério da Cultura com entidades que defendiam políticas democratizantes, que resultou no Fórum de TV Públicas, o governo criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) como executora da comunicação pública federal, regulando parcialmente o artigo 223 da CF, sendo um marco para as discussões do sistema público de comunicação. Pressionado por esse movimento da sociedade, o governo realizou ainda a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), reunindo milhares de pessoas, representantes governamentais, “não empresariais” e “empresariais”, em um espaço de participação ampliada da sociedade na condução das políticas públicas, mas que acabou não prosperando além do evento em si.

No fim do mandato, Lula ainda buscou construir um grupo que pensasse uma nova legislação para a comunicação social, liderado pelo ministro da Secretaria de Comunicação Social Franklin Martins, que apenas encaminhou o resultado do trabalho do GT para o novo governo de Dilma Rousseff.

No início da década de 2010, as políticas de acesso e de uso da internet ganharam destaques com o governo Dilma. Iniciado pelo governo Lula, a política de massificação da

banda larga em associação com empresas de telecomunicações e de construção de um marco civil da internet viraram prioridades de Dilma para o setor. O Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) tentou sair do papel com propósitos de levar a internet para todo o país. Já o Marco Civil da Internet, uma constituição de princípios para uso da rede no país, também venceu as resistências e foi aprovado no Congresso.

Apesar de uma movimentação iniciada por um campo progressista para um novo marco regulatório para as comunicações, o governo e o parlamento não tiveram nenhuma iniciativa neste sentido. Com a entrada do primeiro petista nos Ministérios das Comunicações, Paulo Bernardo, eram aguardadas mudanças no setor, mas nada ocorreu. O ministro optou por modificar regulamentos burocráticos e promover um novo planejamento para outorgas de rádio comunitárias e veículos educativos. Uma pequena mudança no setor veio com aprovação da nova lei para o serviço de TV por assinatura em 2011. Fruto de um acordo envolvendo o governo, empresários da radiodifusão e das telecomunicações e produtores independentes, a lei possibilitou a unificação dos diversos serviços de TV paga, consolidando a atuação das empresas de telecomunicações no setor e reservando um mercado para os radiodifusores, em especial a Rede Globo, como programadores de canais. Em contrapartida, foram aprovadas pela primeira vez, ainda que temporariamente, cotas de programação nacional e independente na televisão, fortalecendo o setor audiovisual, além de empoderar a ANCINE como uma reguladora do audiovisual.

A análise das políticas de comunicação dos últimos 25 anos no país ajuda a compreensão da tramitação da proposta de regulamentação da produção regional do Congresso, tendo uma visão ampla das disputas do setor. A onda de desregulamentação neoliberal condicionou ao Estado um papel secundário na infraestrutura e nos serviços de telecomunicações, permitindo a entrada no país de grandes multinacionais do setor, ao mesmo tempo em que não estabeleceu condições para uma nova regulação que garantisse o interesse público. Com a mudança para o governo petista, a mesma lógica continuou sendo implementada, mesmo com tentativa de políticas improvisadas como o caso da banda larga.

Na comunicação social, a influência dos radiodifusores continuou inabalável durante todos os últimos governos. As discussões sobre uma nova legislação não foram levadas à frente, não sendo construídas políticas democratizantes para o setor. A exceção da classificação indicativa e da criação da EBC, pontos fora da curva, o sistema de mídia continuou inalterado. As alterações do serviço de TV paga acabaram por atender, inclusive, o

interesse de parcela dos radiodifusores, beneficiando a maior empresa do setor, a Globo. Tentativas de ampliar o debate, como a realização da Confecom, acabaram não resultando em políticas concretas. Nesse cenário, a não regulamentação da produção regional é apenas um exemplo da estrangulação de propostas democratizantes para a comunicação social.

3.3.4 – Os atores na disputa das políticas

As políticas de comunicação no Brasil, em especial a comunicação eletrônica, foram concebidas a partir de atores hegemônicos que buscavam na arena política a permanência de seus interesses. E foram esses grupos que incidiram diretamente no processo de tramitação das propostas de regionalização da TV no país. Entender a conformação deste campo de interesses e sua antítese foi fundamental para análise deste processo.

A compreensão dos agentes que disputavam no parlamento essas propostas levou a delimitação para pesquisa de dois grandes campos políticos⁴² envolvidos historicamente no processo de regulação das comunicações do país: um campo conservador, hegemônico, com forte influência dos proprietários de veículos de radiodifusão e imprensa, que buscava a permanência do *status quo* construído do setor de comunicações no país; e outro campo progressista, marginalizado, que articulava diversos atores que defendiam mudanças na estrutura de mídia em busca de um processo de democratização, com a criação de políticas voltadas para setores excluídos do modelo de comunicação. Estes campos não se constituíam de forma uniforme, havendo em vários momentos frações em seu corpo, mas compunham de formas gerais macro setores de interesses⁴³.

A identificação desses atores passa por uma análise de uma sociedade civil no sentido gramsciano, que Murilo César Ramos (2007)⁴⁴ aponta como o lugar de construção da hegemonia no campo das políticas de comunicação, e da sociedade de maneira geral, em um

⁴² Utilizamos aqui o conceito de campo apresentado por Pierre Bourdieu, na obra *O Poder do Simbólico* (1998), com espaço de construção simbólica de interesses e representações sociais, “entendido ao mesmo tempo como campo de forças e como campo de lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento” (1998, p.164).

⁴³ A construção destes dois grupos passou pela pesquisa de David Fleischer (1988) sobre o perfil dos constituintes de 1988, e por discussões sobre políticas de comunicação em estudos como os de Motter (1994), Venício Lima (2011) e Bolaño (2007).

⁴⁴ Murilo César Ramos apresenta uma reflexão sobre o conceito de sociedade civil usualmente utilizado pelos movimentos sociais e a necessidade de repensá-lo a partir das contribuições de Antonio Gramsci no texto: “Sobre a importância de pensar e renovar a ideia de sociedade civil” (2007).

estado ampliado, a partir de seus aparelhos privados. O próprio processo de formulação e definição dessas políticas no país ocorreu em um círculo restrito aos atores deste campo conservador. Para Venício Lima, perpetuou-se no tempo uma negociação entre o estado e poucos grupos privados, com exclusão do que ele chama de “não-atores”, grupos do campo progressista que se utilizam de instrumentos marginais de mobilização e promoção de suas ideias para transformação do sistema de mídia, mas que “não tem peso na correlação de forças que define as políticas públicas do setor” (2011, p. 33).

O campo conservador é liderado principalmente pelo setor empresarial da radiodifusão e imprensa, que se associaram pelas características históricas de concentração do setor de mídia no país. Na década de 1940, ainda no Estado Novo, os empresários do setor já se articulavam por um instrumento regulatório que garantiria segurança frente às intemperes do Poder Executivo, que desde as primeiras regulamentações para o rádio adotava uma medida centralizadora na regulação dos meios. Fruto desta mobilização, em 1962 é aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), um marco que unificava a radiodifusão com o setor de telefonia; este último com interesses específicos dos militares que iriam tomar o poder em 1964. A proposta garantia estabilidade para atuação das empresas, prevendo “prazos dilatados e renováveis das outorgas”, bem como medidas pouco efetivas para controle das propriedades, das finalidades das concessões e de fiscalização dos mesmos (MARTINS, 2004).

Sob influência dos militares, o CBT ainda garantiu o afastamento das empresas multinacionais de telecomunicações que operavam no país, com a estatização desse setor que seria central para o desenvolvimento da televisão. Os vetos ao CBT por João Goulart ainda permitiu uma forte reação dos empresários, com a criação no dia de derruba de todos os vetos da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), entidade que ainda hoje concentra a maioria dos radiodifusores e teve um papel central na definições das políticas de comunicação. Junto a ela, outras entidades satélites também foram criadas para representar o setor de imprensa, como a Associação Nacional de Jornais (ANJ), fundada em 1979, e a Associação Nacional de Revistas (ANER), em 1986.

Os veículos de comunicação no país, em sua maioria ligados a oligarquias políticas locais que acabaram se consolidando também na radiodifusão, representam ou são associados a setores politicamente conservadores. Esse campo também sofreu com frações, como uma primeira dissidência por causa do acordo Globo-Time Life na década de 1960, atacado

principalmente pelos Diários Associados, que levou a Globo a criar a Associação Brasileira de Televisão (ABRATE). Só em 1974, ocorreu a reunificação, quando por seis anos, a ABERT passou a ser comandada por militares (MOTTER, 1994). Outros rachas ocorreram no começo dos anos 2000⁴⁵, com, por exemplo, o apoio da Globo a entrada do capital estrangeiro que levou à saída das redes Record, Bandeirantes e SBT da ABERT.

A Record, comandada pela Igreja Universal, acabou fundando a Associação Brasileira de Rádio e TV (ABRATEL), e a Bandeirantes, a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA)⁴⁶, a qual iria somar esforços com a Rede TV!. Como apontou Venício Lima, “essas entidades não são homogêneas e, muitas vezes, vivem situações de conflito e disputa de interesses. No entanto, as divergências são colocadas de lado quando os interesses maiores da mídia privada estão em jogo” (2011, p.33). E na arena política, estes grupos da comunicação social defendem a desregulamentação estatal, com uma autorregulamentação privada, benefícios fiscais, e a manutenção do modelo de comunicação privada concentrada existente.

Outros atores compõe hoje esse campo conservador, liderados pelas empresas de radiodifusão e imprensa. Com a privatização e abertura das telecomunicações, as multinacionais retornaram ao país e hoje se estabeleceram em três grandes operadoras lideradas pela espanhola Telefônica/Vivo, a italiana TIM e a mexicana Claro/Telmex. O setor ainda conta com mais uma empresa com capital nacional, a Oi⁴⁷, que tem seus principais acionistas o Grupo Jereissati, Grupo Andrade Gutierrez, BNDES e a portuguesa Portugal Telecom. Essas empresas ainda ganharam força com as mudanças na legislação de TV por assinatura, assumindo a distribuição desse serviço, criando também suas próprias estruturas de representação.

Dentro das políticas setoriais, a lógica dessas grandes empresas de telecomunicações é a defesa da não regulamentação do setor, com a diminuição de obrigações contratuais, que garanta a “segurança jurídica” para o investimento no setor. Estas empresas também passaram a operar na política nacional, em muitas oportunidades de forma aliada aos setores da comunicação, já que historicamente as empresas de mídia constituíam-se como uma força

⁴⁵ Lobato, E. Rompidas com Abert, redes de TV vão criar nova entidade. FSP, 1/03/2002. Disponível: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0103200223.htm>

⁴⁶ Em 2015, a Bandeirantes anunciou o retorno à ABERT e a extinção da ABRA.

⁴⁷ Projetada durante o governo Lula para se tornar uma gigante nacional, a Oi se encontra em grave crise financeira após a fusão entre a Telemar/Oi com a Brasil Telecom. Uma das soluções propostas foi uma nova fusão com a Portugal Telecom, que acabou se transformando em um grande imbróglio depois da descoberta de uma dívida milionária da empresa portuguesa. Ver mais em: *Época Negócios. Como a Oi tenta superar a maior crise de sua história*: <http://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2015/11/como-oi-tenta-superar-maior-crise-de-sua-historia.html>

política ainda superior a estes novos agentes. Juntos, empresários da hegemônica indústria cultural nacional e da infraestrutura de telecomunicações conformam um campo empresarial que, principalmente a partir dos anos 2000, irão incidir sobre as políticas de comunicações no país em torno destes interesses privados, mesmo que haja temor de os radiodifusores serem “engolidos” economicamente pelas telecomunicações.

Os “não atores”, os agentes excluídos das discussões sobre as políticas de comunicação, também se conformaram como um amplo campo progressista que busca modificar o sistema hegemônico de comunicação no país, propondo diversas medidas democratizantes. Para José Milton Santos (1995), ainda no início de 1960, a comunicação não era colocada como questão relevante, não sendo base das reformas defendidas pelos setores progressistas próximos a João Goulart. Essa percepção só foi possível a partir da consolidação do sistema de comunicação de massa no país e da urbanização da sociedade de massa. Marcio Vieira Souza (1996) e Daniel Cassol (2003) apresentam que este campo progressista passou a conformar-se a partir das experiências de comunicação e cultura críticas ao regime militar, organizadas por militantes de esquerda e também por grupos influenciados pela doutrina libertadora da Igreja Católica. Esses movimentos também acabaram inseridos nas discussões sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) empreendidas pela Unesco na década de 1970 e 1980, que chegam ao país pela academia, trazendo em pauta as políticas nacionais de comunicação.

Em pleno processo de abertura política, foi criada em 1984 a Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação, espaço de ampla articulação envolvendo estudantes, acadêmicos, organizações populares e sindicais. Com a derrota das “Diretas Já”, a Frente desarticulou-se por alguns anos. O movimento passou a se reorganizar, liderado pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), no período constituinte, em 1987, apresentando a Emenda Popular nº 91, que previa uma mudança radical no setor de mídia do país, garantindo, por exemplo, que os veículos de comunicação fossem operados apenas por entes sem fins lucrativos e com a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, que definiria as políticas para o setor. No primeiro embate com o campo conservador, durante a constituinte, este campo progressista acabou acuado pelo poderio empresarial, conquistando no final do processo alguns dos princípios definidos no Capítulo da Comunicação Social.

A Frente desarticulou-se após os limitados resultados da constituinte, quando em 1990 a FENAJ propôs a criação de um movimento nacional “capaz de aglutinar os setores já

mobilizados e ampliar o conjunto das categorias, partidos políticos e entidades preocupadas com a democratização da comunicação”⁴⁸ (FENAJ, 1991, p.4). Em 1991, a partir deste chamado, foi fundado o Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), contando com de comitês já existentes em sete estados, como forma de retomar as lutas iniciadas na década anterior. O Fórum foi historicamente dirigido por entidades sindicais do ramo da comunicação, em especial jornalistas, radialistas e telefônicos.

O FNDC teve um papel importante na construção de propostas no início da década de 1990, como a aprovação da lei que regulamentou o Conselho de Comunicação Social e a negociação pela aprovação da Lei do Cabo. Este período também marca frações dentro da política do movimento, como as divergências entre jornalistas e telefônicos sobre o papel do antigo sistema Telebrás na legislação da TV paga. Outras disputas aconteciam em torno do papel do Fórum na mobilização social e da hegemonia composta pelos jornalistas. O FNDC acabou perdendo força de influir em processos importantes nos anos 2000, como a entrada do capital estrangeiro na mídia e a digitalização da televisão. Neste período, novos atores surgiram neste campo. Ativistas, ONGs e grupos ligados aos direitos humanos passaram também a pautar a democratização da comunicação, em um processo de contraponto ao FNDC⁴⁹.

A realização da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) em 2009 permitiu uma oxigenação deste movimento, com a articulação de novos vários atores pelo país. Após a realização do evento, em 2009, houve um esforço para articulação de diversos grupos e fortalecimento do Fórum. As entidades buscaram, a partir da Conferência, uma nova campanha em torno de projeto de lei de iniciativa popular para apresentar uma proposta de um novo marco regulatório para a comunicação no Congresso, já que o tema havia sumido da agenda do executivo federal. As articulações em torno do FNDC acabaram sendo referência histórica para esse campo progressista, apesar de excluídas em grande parte dos processos de estabelecimento das políticas de comunicação.

Além desta articulação, diversos outros movimentos organizaram-se no campo da comunicação e da cultura, especialmente de realização do audiovisual, a partir da recriação de políticas setoriais que privilegiassem o desenvolvimento desta indústria no país, mesmo que

⁴⁸ “Proposta dos jornalistas à sociedade civil”. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/FENAJ/Proposta+dos+Jornalistas+a+Sociedade+Civil.pdf>

⁴⁹ O autor deste trabalho participou, a partir dos anos 2000, deste campo progressista atuando no movimento estudantil de comunicação, de um coletivo de ativistas chamado Intervozes e também do movimento sindical dos jornalistas.

pontualmente ligados aos movimentos pela democratização da comunicação. Desses agrupamentos ligados a cineastas, artistas e produtores, surge a retomada do cinema nacional, a criação de instrumentos de fomento e de uma agência reguladora específica, a ANCINE. Esse movimento consolidou-se em torno do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), que aglutinava diversas categorias envolvidas no audiovisual. Na década de 2000, se fortaleceu uma outra entidade, a Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), que passou atuar com foco nesta área segmentada. Durante a tramitação das propostas de regionalização da comunicação, este campo do audiovisual foi quem mais se movimentou na defesa de cotas de produção independente e para o cinema, contribuindo para o debate da regionalização da produção de TV no Congresso e na aprovação nova lei que garantiu espaço para a produção audiovisual nacional na TV paga em 2011.

Esses dois campos, conservadores e progressistas, em seu antagonismo, disputam historicamente as políticas de comunicação dentro do Estado brasileiro, claro que em nenhuma condição de igualdade, sendo hegemônico pelo primeiro. Os conservadores, pelo próprio poderio dos veículos de comunicação, conseguiram criar ampla base parlamentar, com representantes diretos e indiretos, alimentados também pelo fenômeno do coronelismo midiático. Com o Executivo, os empresários também sempre tiveram as portas abertas para as discussões e implementações de políticas durante todos os governos após a redemocratização. Já os progressistas, durante a era neoliberal dos anos 1990, não tiveram o mesmo acesso ao poder público, tendo apoio limitado a uma base de esquerda no parlamento.

Com as mudanças dos anos 2000, mesmo com a ascensão ao poder de um partido próximo aos atores que defendiam as políticas democratizantes, o Partido dos Trabalhadores, as políticas de comunicação continuaram a ser tratadas como um dos meios para o estabelecimento da coalizão que dava sustentação ao governo. Assim, sua própria estrutura foi intocada. Mesmo com a realização da Confecom, a maioria das propostas progressistas não foi efetivada nos programas do governo. Tendo uma base social pequena, os movimentos democratizantes nunca conseguiram ampliar a mobilização por reformas no sistema de mídia. Essa percepção dos atores foi fundamental para construir a análise das propostas de regionalização da produção de TV no Congresso.

3.4 – Globalização e a reconfiguração das empresas de mídia

Para a análise da tramitação de uma proposta de regionalização da produção de TV entre a década de 1990 e 2010, objetivo desta pesquisa, foi preciso também identificar as mudanças do sistema de mídia neste período. A compreensão passou pelas transformações econômicas, sociais e políticas implementadas a partir de um processo amplo de globalização em curso. Com o Brasil inserido neste contexto mundial, a própria realidade nacional foi influenciada por este movimento que causou impactos em grande escala. Os meios de comunicação, em especial a televisão, passaram a ter influência na expansão do mercado consumidor e na propagação dos ideários neoliberais, após o fim do mundo bipolarizado.

A globalização das indústrias culturais, com ampliação de serviços de TV por assinatura e da internet, por exemplo, incidiram também no país, mesmo com a manutenção da hegemonia da TV aberta. A entrada de outros agentes nesta indústria, com a chegada das multinacionais de telecomunicações e dos novos conglomerados da internet, criou um cenário de instabilidade para as empresas tradicionais de mídia, com um amplo processo internacional de concentração do setor. Neste contexto, experiências de regionalização passaram até por um incentivo por parte das redes nacionais, possibilitando uma inserção nesses mercados menores com um processo de legitimidade e ampliação da captação publicitária. Assim, uma regulamentação que alterasse o atual sistema de mídia de forma a descentralizá-lo entraria em choque tanto com o modelo estabelecido, quanto com uma tendência de concentração e desregulamentação do mercado.

As discussões em torno da globalização na academia surgiram a partir do reconhecimento das mudanças sociais, econômicas e políticas ocasionadas pela expansão do sistema capitalista internacional, possibilitadas por um amplo desenvolvimento tecnológico e informacional a partir da segunda metade do século XX. A análise deste processo atraiu diversas correntes de pensamento — principalmente nas áreas da Economia, da Sociologia, da Política — para a reflexão sobre momento vivido pelas sociedades neste contexto de intensas transformações. Este processo complexo, a partir das mais diversas abordagens teóricas, passou a ter diversas conceituações, como globalismo, internacionalização, mundialização e espacialização.

Parte destas reflexões alia-se com ideias liberais, legitimando o próprio processo

econômico e político inserido neste processo. Análises “pós-modernas” que buscaram o entendimento da dinâmica sociocultural também apresentaram visões que relativizavam a estrutura excludente da sociedade, frente às novas formas de interações sociais e relações culturais acentuadas neste período. Um de seus contrapontos foram as análises críticas — grande parte de raízes marxianas —, que apontaram nas assimetrias da reconfiguração do sistema capitalista as condições para perpetuar a dominação material, provocando também resistências sociais. Em sua crítica à globalização, o geógrafo Milton Santos (2000) ressalta que a tentativa deste processo de homogeneização massiva reflete o aprofundamento das diferenças locais em exclusão às periferias do planeta. “Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado” (2000, p. 19).

Essas transformações também alteraram as relações sociais e culturais no mundo. Questões identitárias passaram a ser temas de vários estudos culturalistas. As alterações espaciais e temporais trazidas pela globalização modificaram também as relações constituídas a partir dos estados-nações capitalistas. A expansão de uma cultura massiva global, baseada na comunicação e do consumo de massas, alteraram intensamente as práticas sociais cotidianas. Processos de oposição à ideologia dominante também se sobressaem neste contexto. Resistências geraram tanto a ascensão a radicalismos racistas e ideológicos, quanto a defesa dos afetados e excluídos dos processos de globalização. Para Bernard Miège (1999), as técnicas de comunicação assumem um “ativador” destas mudanças sociais e ajudam na sua “modernização”, “porém, por mais consensuais, doces e flexíveis, que possam parecer, elas não podem se abstrair das cartadas (econômicas, políticas, etc.) que aí se exprimem” (1999, p. 28).

As mudanças trazidas pelo desenvolvimento tecnológico são fundamentais na análise da expansão do capitalismo pelo mundo. O avanço da eletrônica intensificou principalmente o uso das tecnologias da informação e de comunicação, centrais para a reconfiguração do setor produtivo mundial. Essas transformações, somadas às novas formas de organização e socialização dos indivíduos, trouxeram diversas consequências para os processos econômicos, políticos e culturais da vida em sociedade, reforçando o processo de desigualdade. Miège observa uma acentuação do desequilíbrio dos fluxos comunicativos, com “uma divisão cada vez mais clara entre aqueles que dispõem das informações estratégicas e da formação, de um

lado, e aqueles que as executam, de outro lado, em situação cada vez mais precária e às margens da exclusão (no Norte como no Sul)” (1999, p.26).

Por esta pesquisa estar situada no campo da Economia Política da Comunicação, a opção foi utilizar uma análise crítica delimitada pela reconfiguração dos meios de comunicação, decorrente de uma nova expansão do capitalismo no fim do século XX. Para César Bolaño, “a globalização é, acima de tudo, um movimento do capital que aparece sob o manto do chamado neoliberalismo, mas cujo o significado vai além dessa mera aparência, a qual apenas traduz, no nível ideológico, uma mudança estrutural bem mais profunda” (1999, p. 79).

A partir de uma análise econômica, diversos estudos críticos irão apontar para as transformações do sistema produtivo com a globalização. A expansão do mercado capitalista, decorrente da queda do “socialismo real”, e o conseqüente fim da bipolarização mundial, possibilitou uma ampliação das fronteiras mercadológicas, com um fortalecimento das corporações transnacionais no reordenamento produtivo, promovendo uma desregulamentação de mercados gerais pelo mundo. O aprofundamento do sistema capitalista, baseado na divisão transnacional do trabalho, reorganizou as forças produtivas a partir das assimetrias globais.

As transformações promovidas por esta nova fase do capitalismo também trouxeram mudanças nas estruturas políticas mundiais. O distensionamento capitalista-socialista originou a ascensão de uma governança global do capital — principalmente as instituições econômicas como a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Mundial e o Banco Mundial. Estes instrumentos ganham força e legitimidade de atuação a partir da ampliação e criação de acordos e tratados de livre-comércio regionais, com o enfraquecimento de estados nacionais, principalmente os periféricos.

Estas alterações são também resultados do crescimento do neoliberalismo no mundo. A quebra do monopólio estatal de serviços públicos, a desregulamentação dos mercados, privatizações e abertura comercial, passam a estar na agenda mundial de enxugamento dos estados nacionais. Jambeyro, Brittos e Simis (2005) apontam que as privatizações, os conglomerados e a transnacionalização tornaram-se tendências incontroláveis, com mudanças drásticas para a economia política dos meios de comunicação, particularmente sua relação com a composição de seu capital e o controle das empresa. “*Especialmente em dirección a la internacionalización del mercado, las industrias culturales se expanden, se suceden alianzas*

y se realizan sinergias capaces de aumentar la rentabilidad de los productos y encontrar nuevos espacios” (2005, p.371).

Essas dinâmicas da globalização incidiram diretamente na produção e circulação de comunicação e cultura, sendo uma peça-chave a circulação do capital transnacional, e na atuação das indústrias culturais. Inserido nas transformações do sistema de produção, este setor produtivo-ideológico também passou a se concentrar em grandes corporações capitalistas, que incorporaram uma produção massiva global em convergência com setores das telecomunicações e da informática. Estas indústrias culturais passam a ter papel fundamental na reprodução da ideologia capitalista, sendo sua própria mercadoria — o consumo da informação — a base das transformações do sistema produtivo.

A comunicação exerce um papel específico na reconfiguração do capitalismo, primeiramente disseminando-o, legitimando-o e moldando comportamentos a seus ditames, e na sequência atuando como forma principal de diferenciação do produto, tendo em vista a tendência de nivelamento das condições de produção, emprestando seus fundamentos ao funcionamento dos demais setores econômicos e permitindo trocas simbólico-organizacionais e comerciais em ritmo acelerado e em planos geográficos variados. (BRITTOS, 2010, p.65)

No Brasil, o próprio sistema de mídia insere-se no processo de desenvolvimento tardio dos países periféricos, com o início da fase monopolista da TV⁵⁰ a partir da década de 1970, associado à crescente urbanização e industrialização impulsionadas pelo regime militar. Já na década de 1980, a própria indústria cultural nacional, hegemônica pela Rede Globo, busca uma inserção no mercado internacional com a consolidação da exportação de telenovelas e outros produtos de teledramaturgia, principalmente para o mercado audiovisual de países não desenvolvidos.

Como aponta Venício Lima, o Brasil passa por um processo inverso à unificação das novas regulações que predominaram no mundo com a globalização, “a radiodifusão foi excluída do alcance da legislação sobre o serviços de telecomunicações desde 1995 e padece de um inédito vazio regulatório que certamente favorece àqueles atores que preferem a permanência indefinida do *status quo* normativo do setor” (2004, p. 93). A comunicação social que convive com uma legislação ultrapassada, privilegiada por sua situação

⁵⁰ Mais sobre este processo é detalhado no item “3.2 - Histórico da formação da TV no Brasil” desta dissertação. A opção de detalhar-se o posicionamento dos grupos de mídia nacionais em relação à TV no processo de globalização, dá-se pelo recorte do objeto proposto nesta pesquisa.

oligopolizada sem qualquer intervenção estatal, também não teve incorporada em sua dinâmica os princípios constitucionais aprovados em 1988. Ela tem como característica uma concentração ampla nos diversos níveis da cadeia produtiva, antecipando-se, em termos da mídia, a uma tendência mundial com a globalização.

O sistema midiático nacional chegou aos anos de 1990 consolidado na TV aberta e buscando inserir-se em um novo mercado da TV paga, que já se visualizava internacionalmente como uma nova fronteira de convergência entre telecomunicações e indústrias audiovisuais. As próprias empresas brasileiras viam-se em parte protegidas do processo de acumulação global com as barreiras institucionais garantidas com a proibição da entrada do capital estrangeiro na radiodifusão, reforçadas na Constituição de 1988.

A primeira regulamentação da TV a cabo no país, sancionada em 1995, negociada por grupos de mídia brasileiros, ainda permitiu uma maior atuação destas empresas nacionais, quando vedou a participação de concessionários de telecomunicações⁵¹ neste segmento, possibilitando a associação desses grupos com outros internacionais distintos na implementação do serviço no país⁵². Algumas dessas empresas brasileiras ainda buscaram a entrada no setor de telecomunicações, a partir da privatização engendrada pelo neoliberalismo de FHC.

Os conglomerados nacionais de mídia buscavam posicionar-se frente a uma nova fase de desenvolvimento do mercado de TV. Valério Brittos delimita como característica deste momento a multiplicidade de oferta, com a presença de um maior número de canais, abertos e pagos, no mercado de TV brasileiro, “inscrevendo-se como um dado da aceleração da globalização, cujos reflexos criam questões singulares da área de TV, definidas também a partir da posição do Brasil frente ao fenômeno” (2000, p. 116). O setor acabou tendo suas intenções de expansão fracassadas com a crise que derrubou a economia mundial no fim da década de 1990.

Em um cenário de forte endividamento, as empresas nacionais apelaram para a mudança constitucional que permitiu a entrada de 30% do capital estrangeiro, somada ao

⁵¹ A Lei da TV a Cabo foi aprovada em 1994, durante um contexto em que ainda era estabelecido o monopólio estatal das telecomunicações no país, mas que já se projetava a abertura do setor, o que impediria uma concorrência do capital internacional com as empresas nacionais de mídia.

⁵² Para Murilo Ramos, o processo de TV por assinatura no país se configurava como uma segunda onda de globalização da TV brasileira, sendo a primeira a realizada pela Rede Globo, com o acordo ilegal com o Grupo Time-Life na década de 1960 que permitiu a monopolização do setor pela empresa (2000, p.119). Segundo Bolaño (2004), já em 1994, Grupo Abril contou com participação da canadense Cambras Communications para implementação da TVA e as Organizações Globo o financiamento da International Finance Corporation, além de lançar títulos nos mercados europeus e americano.

socorro do governo por meio de empréstimos de bancos públicos, e também se associando às empresas de telecomunicações, para enfrentar este novo momento. A digitalização da TV criava grandes expectativas com a definição do sistema japonês em 2006, mas ainda está longe de se materializar em uma renovação do modelo de negócio. Em 2011, com a criação da nova lei da TV por assinatura, foi consagrado o processo de convergência, garantindo o controle do serviço pelas empresas de telecomunicações, mas mantendo uma reserva de mercado para o setor de programação e produção audiovisual nacional, inclusive independente, possibilitando um novo cenário para os grupos de mídias brasileiros.

Diversos grupos nacionais ainda não conseguiram se recuperar tanto da crise do início do novo século, quanto da mudança nos negócios da comunicação com a ampliação do processo de globalização. O Grupo Abril⁵³, por exemplo, que se apresentava como o segundo maior do setor, vendeu sua participação na TVA, empresa de TV paga, desfez-se da operação de canais segmentados, de suas emissoras de TV abertas e até de seu setor de educação, operando basicamente no setor de revistas e de logística. Pelo menos duas das cinco maiores redes de TV, Rede TV e Bandeirantes, sobrevivem hoje com vendas milionárias dos horários nobres para segmentos religiosos pentecostais, e a própria TV Record pertence a Igreja Universal do Reino de Deus.

Neste cenário, o hoje Grupo Globo⁵⁴ isola-se ainda mais como o maior agrupamento de mídia nacional. Ao manter participações ínfimas nas operações de TV por assinatura e telecomunicação, nesta mudança de cenário dos anos 2000, o conglomerado focou-se como grande produtora de conteúdo, mantendo a liderança no mercado de TV aberta, mas reorganizando-se no setor segmentado pela programadora Globosat, da produção audiovisual com a GloboFilmes, no setor de jornais com Infoglobo, entre outros. Para o pesquisador Gustavo Gindre (2013), a ausência de políticas públicas desmontará o sistema de mídia nacional existente, causando um risco para a democracia brasileira. “A Globo é o único grupo de comunicação de capital brasileiro capaz de sobreviver no médio prazo. Todos os demais são minúsculos frente aos concorrentes estrangeiros e serão tragados, ou terão que se contentar em ocupar nichos bem específicos”⁵⁵ (2013).

⁵³ Segundo Gustavo Gindre, “Abril Mídia seria o único dos 200 maiores grupos econômicos do Brasil a ter patrimônio negativo. Ou seja, se vender tudo o que possui a empresa ainda ficaria com uma dívida de R\$ 121 milhões (valores de 2013)” (2015).

⁵⁴ Em 2014, as Organizações Globo mudaram seu nome para Grupo Globo, concentrando as empresas de mídia da família Marinho.

⁵⁵ Gustavo Gindre (2013) faz esta análise a partir dos balanços do setor em 2012 no texto “Analisando o ranking dos maiores grupos de comunicação do Brasil”.

Nestes contextos global e nacional, as mídias regionais, no sentido infranacional, passam também por uma busca segmentada do mercado de televisão. As emissoras locais e regionais possibilitam, do ponto de vista econômico, uma ampliação do seu financiamento e das próprias redes. Da mesma forma, até para cumprir sua influência na localidade, essas televisões necessitam também criar a legitimidade de seu discurso e influência, abrindo espaço para o reconhecimento mínimo do espectador em sua programação, exercendo as funções de publicidade e de propaganda, que César Bolaño (2004) define para as indústrias culturais no capitalismo.

Em termos de regionalização, o modelo da TV brasileira só garante a programação local quando o seu processo produtivo é viável. O conteúdo regional precisa vencer as barreiras da viabilidade econômica a partir de seu financiamento local, e da viabilidade técnica a partir da própria adequação estética da rede, mas sem interferir no modelo centralizado e hierarquizado da produção televisiva, com a reserva de segmentos da programação para que ela possa cumprir esse papel, sem concorrer com o modelo geral instituído.

Para Cicilia Peruzzo (2005), “há interesse das pessoas em ver os temas de suas localidades retratados na mídia, como também há interesse por parte da mídia em ocupar o espaço regional com vistas a atingir seus objetivos mercadológicos” (2005, p.83). Bazzi (2001) avalia que a rentabilidade da regionalização dessas emissoras mostra que “mesmo o mundo caminhando a passos largos em direção à globalização, as pessoas desejam primeiro se sentir informadas daquilo que acontece na sua cidade, na sua região, para depois se informar sobre o que ocorre no resto do mundo” (2001, p.89).

4 - PL 256/2003: UMA PROPOSTA DE LEI PARA A REGIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

Para discutir a regulamentação do inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, o princípio da regionalização da produção cultural, artística e jornalística nas emissoras de rádio e TV, esta pesquisa procurou investigar o Projeto de Lei 256/1991, de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), que no Senado Federal foi denominado como PLC 59/2003. A proposta tramitou por 24 anos no Congresso Nacional, tornando-se a proposta por mais tempo e com maior debate na casa sobre o tema da regionalização. Para esta análise, o referencial teórico-metodológico utilizado foi a Economia Política da Comunicação, com objetivo de desvendar as relações econômica, política e social que acompanharam esta proposta de regulação durante o seu período de tramitação. Para essa operação, foram delineadas como categorias de análise a regulação das comunicações no país, os posicionamentos dos atores durante o processo, o desenvolvimento do modelo da TV brasileira, a reconfiguração do sistema de mídia e o conceito regulatório da regionalização da televisão formulado pelo autor.

O PL 256/1991 teve como base original o estabelecimento de uma cota de 30% de programação local nas emissoras de rádio e TV, garantindo um mínimo de programação jornalística, cultural e artística. Esta cota desenhada foi o maior alvo de discordância com o setor empresarial, que historicamente discordava de propostas que intervissem em seu modelo de negócio. O projeto designava como área prevista para a regionalização o local da sede das emissoras, que também fora fortemente questionado, contrapondo a uma noção de macrorregiões estabelecida oficialmente no país. As fortes penalidades propostas por Jandira Feghali para o descumprimento da lei, como multa, suspensão e até cancelamento da concessão, ainda provocou reações, já que não existe um histórico de fiscalização do serviço no país. Até o prazo de adaptação, previsto originalmente em seis meses, foi motivo de emendas.

A proposta inicial acabou não discutindo um tema que se transformou em essencial para discussão da regionalização, o inciso II do artigo 221 da CF, que estabeleceu o estímulo à produção independente. Este princípio teria um importante papel de descentralização da produção audiovisual no país. Proposto ao longo da tramitação, o tema sofreu duras críticas

sobre sua constitucionalidade. A ideia de vincular as cotas de regionalização às mudanças no mercado de mídia, com a convergência com novos serviços pagos de TV por assinatura e de internet, também foram escanteados, principalmente a partir de uma nova regulamentação do setor segmentado, aprovada em 2011.

Durante a investigação, foram identificados quatro momentos distintos para análise da tramitação do PL 256/1991: **afirmação** (I), **negociação e aprovação** (II), **contraofensiva** (III) e **estagnação** (IV). De forma complementar, foi estabelecida uma fase anterior, denominada **antecedentes**, onde se resgatou o processo constituinte, que estabeleceu o Capítulo da Comunicação Social, a base para o entendimento de propostas de regulamentação do setor.

A fase de “**afirmação**” foi caracterizada como momento inicial da tramitação do projeto, passando por sua apresentação até sua aprovação nas Comissões de Educação, Cultura e Desporto e de Constituição, Justiça e Revisão da Câmara dos Deputados, onde transcorreu sem grandes enfrentamentos políticos. O segundo momento foi o auge da discussão em torno do texto, estabelecida como “**negociação e aprovação**”, quando foi realizado um grande acordo entre diversos setores na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática que levou à aprovação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, em 2003.

Outras duas etapas acompanham o projeto no Senado Federal. Um terceiro estágio foi classificado como “**contraofensiva**”, designando as disputas em torno do projeto em sua chegada ao Senado, com um ação protelatória à sua tramitação e uma repulsa ao texto aprovado na Câmara, passando pelas discussões no Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, até a apresentação de um substitutivo na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. O quarto momento foi definido como processo de “**estagnação**”, quando o texto tramitou pelas Comissões de Educação e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, arrastando-se com a apresentação de vários relatórios, mas nenhuma votação da proposta até o seu arquivamento, com o fim da legislatura em 2014.

Esta análise buscou evidenciar as reações do campo historicamente classificado como progressista, que lutava por uma regulação que modificasse o sistema de mídia predominante no país, e outro conservador, que buscava a manutenção do modelo de televisão hegemônico. Para isso, verificou-se as mudanças no processo de regulação no país, sua relação com as políticas de comunicação implementadas pelos governos ao longo do tempo e a própria

reconfiguração do mercado de mídia. O acompanhamento regulatório buscou elementos que poderiam incidir para modificar o quadro atual, promovendo também transformações no sistema de mídia.

O estudo abre possibilidades para o entendimento da dinâmica de formulação e aprovação das políticas de comunicação no país, buscando entender como se movem os principais atores neste processo. A aprovação de uma regulamentação exigida pela Constituição só se fará efetiva, se apresentar meios concretos para criação de um novo cenário, no qual se vislumbre transformações que atendam os demais fundamentos garantidos na Carta Magna, como a desconcentração, a promoção da liberdade de expressão e da cultura nacional e a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na televisão, o meio que ainda é o maior mediador da sociedade brasileira.

4.1 - Pré-fase: Antecedentes (1987-1991)

Para a análise da tramitação do Projeto de Lei nº 256 de 1991, foi fundamental o entendimento dos elementos antecedentes à própria existência da proposta de regulamentação. E, para isso, o processo constituinte de 1987-1988 foi central para compreender os percalços da tramitação do PL 256/1991 no Congresso Nacional. Sendo um processo de transição política, a Assembleia Nacional Constituinte⁵⁶(ANC) foi também cenário para as disputas em torno de propostas para a comunicação social em um novo país a ser democratizado. Neste subcapítulo, foi analisado especificamente como o inciso III do artigo 221 da CF, que define a exigência da regionalização da produção para a radiodifusão, foi debatido durante o processo constituinte.

4.1.1 - A Regionalização da Produção na Constituinte

Como o foco dessa pesquisa são as disputas em torno da regulamentação de um inciso específico previsto da nova Constituição, a regionalização da produção na televisão brasileira, também se fez importante resgatar como o texto constitucional sobre o tema foi incorporado

⁵⁶ No capítulo 3.3.2 desta dissertação é apresentado um debate mais amplo sobre o processo constituinte e a comunicação social.

na redação final do Capítulo da Comunicação Social aprovada na Assembleia Nacional Constituinte. Paulino Motter, em seu vasto trabalho sobre a batalha da comunicação na Constituinte, resgata que a “a regionalização da produção foi um dos temas que mereceram uma discussão apenas superficial nesta e nas demais fases de elaboração do processo constitucional” (1994, p. 214). O autor aponta que umas das poucas iniciativas nesta área com destaque foi a apresentada pelo Sindicato dos Artistas e Técnicos do Rio de Janeiro, que propunha um valor mínimo para a produção regional estabelecido no texto constitucional.

Em audiência pública realizada na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, espaço inicial dos debates constituintes sobre o tema, o setor empresarial já mostrava preocupação no impacto que a proposta poderia apresentar no modelo privado da radiodifusão brasileira. A ABERT posicionou-se contra a fixação de percentuais de programação regional, apresentando dados de que 90% das verbas publicitárias estavam concentradas nos mercados do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. Em audiência pública na Subcomissão, representada por seu vice-presidente Fernando Ernesto Côrrea, a associação ressaltou que esse era o modelo de negócio estabelecido pelo processo de formação das redes de TV, o que passou de um processo artesanal de produção para um importante negócio no país.

Côrrea (Fernando Ernesto Côrrea) questiona se a televisão do Piauí teria condições de produzir 6% da produção local e regional, como a TV Gaúcha, da RBS. Portanto, a ABERT admite estímulo à programação local e regional de televisão, mas não aceita a fixação de percentuais mínimos a serem observados pelas emissoras. A concentração da produção nos grandes centros da região Sudeste é determinada pela economia e pelo mercado, constata resignado o empresário. (MOTTER, 1994, p. 214)

A proposta dos empresários fazia eco em parlamentares da bancada da comunicação, como o deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS), ligado à RBS, que afirmou que “a existência das redes nacionais não promove a asfixia das culturas regionais, apontando como exemplo a própria RBS, afiliada da Rede Globo, que teria 'todos os espaços disponíveis para apresentar programas locais e programas estaduais’” (MOTTER, 1994, p.213). Mas o próprio tema colocava em evidência a discrepância regional das programações de televisão, inclusive trazendo contestação de parlamentares de partidos ligados ao campo conservador, como o deputado Paulo Marques (PFL-PE), para quem “a televisão não dá espaço para a cultura local, tendo em vista que a legislação que prevê a destinação de horário para a programação das

redes para a produção regional não é cumprida” (MOTTER ,1994, p. 214).

O movimento ligado à causa da democratização da comunicação não apresentou nos momentos iniciais da constituinte uma pauta concreta relacionada à regionalização da produção. A Emenda Popular nº 91, que sintetizava todas as propostas da Frente Nacional por Luta por Políticas Democráticas de Comunicação na Constituinte, não previu qualquer mecanismo para garantir um percentual mínimo para essa produção. Isso pode ser compreendido pelo fato de que a perspectiva dos movimentos era de impedir o controle das grandes redes, lógica estrutural do sistema privado vigente, permitindo que os concessionários tivessem apenas uma concessão de rádio ou televisão e que a própria operação dessas concessões seria realizada por fundações ou sociedades sem fins lucrativos, o que garantiria um caráter estritamente local para a radiodifusão.

Nas discussões da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, o relatório da deputada Cristina Tavares (PMDB-PE) já previa entre os princípios para a comunicação eletrônica a “promoção da cultura nacional, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade” (MOTTER, 1994, p.219). Diversos parlamentares apresentaram neste momento propostas de cotas para a programação regional, como o senador Mário Maia (PDT-AC), que defendeu a reserva de 20% de produção local, e também os deputados Flávio Rocha (PL/RN) e Olívio Dutra (PT/RS)⁵⁷, que recomendaram que 30% do programação das TVs fossem regionais, mas que acabaram não incluídas no relatório de Tavares. Mas, a versão do relatório aprovada na subcomissão, após forte embate entre os campos progressista e conservador, que resultou no abandono da votação final pelos progressistas, e a consequente aprovação dos interesses empresariais, acabou por retirar qualquer citação sobre a regionalização, bem como a negação da criação do Conselho Nacional de Comunicação e outras propostas que interfeririam no modelo privado implementado no país e eram defendidas por parlamentares progressistas.

Já na Comissão Temática da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, palco para um novo embate entre os dois campos antagônicos, os relatórios do deputado Artur da Távola (PMDB-RJ) retornaram ideias que estabeleceram princípios para as concessões, como a “promoção da cultura nacional, assegurando a

⁵⁷ O senador Mário Maia e o deputado Flávio Rocha não fizeram parte da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, apenas o deputado Olívio Dutra. Os relatórios da Subcomissão podem ser acessados aqui:
http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao8/subcomissao8b

regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade” (MOTTER, 1994, p. 243). Os deputados progressistas Olívio Dutra e Mário Maia insistiram na definição do percentual para a regionalização, enquanto outros desse campo reafirmavam a proposta do relator, como os deputados Cristina Tavares e Carlos Alberto Caó (PDT-RJ). A única audiência pública voltada para o setor de comunicação ocorrida na Comissão contou com a presença do então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães. Na audiência, o tema da regionalização foi abordado novamente pelo deputado Paulo Marques (PFL-PE), que se dizia contrariado pela programação massiva da Região Sudeste, questionando o ministro sobre a possibilidade de uma lei complementar formulada pelo executivo que garantisse 40% da programação das emissoras para produção local. ACM então respondeu concordando com o deputado, mas afirmando que isso seria papel apenas do rádio de características locais e da Radiobrás em regiões remotas, e que na televisão dois aspectos centrais dificultariam essa programação nas emissoras⁵⁸: a qualidade e a rentabilidade.

Após a derrubada integral do relatório de Artur da Távola pelo campo conservador, o que gerou embates regimentais sobre a votação das emendas ao relatório, a Comissão Temática VIII acabou encerrando seus trabalhos sem a votação de um relatório final para ser enviado à Comissão de Sistematização. O presidente da Comissão Temática, senador Marcondes Gadelha (PFL), que também era radiodifusor, enviou para a sistematização, a título de contribuição, tanto o relatório final de Artur da Távola, quanto um substitutivo geral da maioria conservadora que não foi votado. A proposta de texto dos conservadores não mencionava nenhuma proposta que assegurasse a regionalização da produção.

Já na Comissão de Sistematização, o relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) foi o responsável pela sistematização de todos os textos das Comissões Temáticas para apresentar um anteprojeto para a Constituição. O primeiro relatório dele previa no texto sobre a comunicação uma busca de consenso entre o relatório de Artur da Távola e o do campo conservador apresentados na Subcomissão, e acabou descrevendo que nos princípios para os meios eletrônicos e a radiodifusão estaria a “promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade” (MOTTER, 1994, p.270). Por manobra dos conservadores, o segundo relatório de Cabral sobre o capítulo da comunicação foi aprovado sem discussões e nem votações de emendas apresentadas. Neste processo, inciou-se uma disputa semântica que

⁵⁸ Ver na página 321 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC) de 9 de julho de 1987: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup91anc09jul1987.pdf#page=295>

resultaria no alcance desta regionalização, a partir de diversas propostas, inclusive do relator Cabral, para que a regionalização fosse definida como um ato de **preferência** e não mais como **assegurada** no texto constitucional. Mas prevaleceu o termo **assegurada** que acabou sendo aprovado pela Comissão e levado para o plenário da ANC. Essa mudança poderia provocar um outro entendimento sobre as obrigações de regionalização por parte dos concessionários, o que de fato poderia fragilizar a própria intenção dos constituintes.

A disputa entre conservadores e progressistas caminhava para a possibilidade do capítulo sobre a comunicação não ser incluído na nova Constituição. Com a mudança regimental apresentada pelo Centrão⁵⁹, as propostas precisariam de uma maioria absoluta para aprovação de destaques e alterações no anteprojeto aprovado na Comissão de Sistematização. Paulino Motter (1994) aponta que este cenário possibilitou que os atores em disputa partissem para conciliação com risco de nenhum interesse ser atendido na Constituição. E esse foi o movimento necessário para aprovação consensual entre todas as lideranças do Capítulo V da Comunicação Social.

Para viabilizar o acordo, foi votada anteriormente uma emenda substitutiva de todo o capítulo da comunicação proposta pelo Centrão. Nela retirava-se qualquer menção a exigências da regionalização. Mas no texto acordado entre as lideranças, o inciso sobre a regionalização da produção, integrante dos princípios que deveriam nortear a radiodifusão, acabou pela primeira vez dividido em duas partes. A primeira incorporou a promoção da cultura nacional e regional e o pouco debatido estímulo à produção independente. A segunda delimitou que a regionalização da produção cultural, artística e jornalística seria estabelecida por percentuais regulamentados em lei.

Motter (1994, p.283) destaca um fato curioso que foi a inserção da regionalização também da produção jornalística, incorporada ao texto na “undécima hora”, escrita à mão antes da leitura pelo deputado, presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, como uma vitória da articulação da FENAJ. O texto acordado garantiu não só a permanência do princípio da regionalização, mas a previsão de uma lei complementar para o viabilizar. Ainda foi incluído o estímulo à produção independente, como um importante avanço para a descentralização da produção de televisão.

⁵⁹ No capítulo “3.3.2 - A Comunicação com a Constituição de 1988”, é explicado a formação e os objetivos do bloco conhecido como “Centrão” na constituinte.

4.1.2 - Pós-Constituição Federal

Desenvolvido durante a ditadura militar a partir de poucas redes nacionais privadas em um modelo concentrador das estruturas de produção, programação e comercialização, o sistema de televisão brasileiro é um dos fatores para o entendimento das políticas de comunicação e da formatação do Capítulo da Comunicação Social estabelecido na Constituição Federal. Esse modelo ainda é marcado pela construção de uma relação promíscua entre atores políticos e concessionários de radiodifusão caracterizada pelo coronelismo eletrônico, representada pela troca de influências entre poder público e proprietários de meios de comunicação, que em sua maioria era representado por agentes políticos ou pessoas associadas a eles. Essa relação recíproca também faz parte da base das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Até 1988, esse processo era realizado de forma centralizada pelo Poder Executivo, responsável até então por todo processo de outorga das concessões. Mas o legislativo adquiriu um novo lugar de incidência com a CF, apoderando-se residualmente do processo regulatório.

Durante a redemocratização do país, a própria constituinte tornou-se palco do enfrentamento a este antigo processo de execução das políticas de comunicação. Novos atores foram agregados em um campo progressista, que passou a construir propostas de alteração no sistema de mídia em busca de uma comunicação mais democrática, frente a posições conservadoras de manutenção do *status quo* do setor. Esse embate possibilitou que o texto aprovado da Constituição Federal, mesmo que pese a hegemonia do setor conservador, consagrasse princípios que poderiam garantir uma reforma do sistema de mídia nacional.

Pontos como a garantia ampla da liberdade de expressão na sociedade, a vedação ao monopólio e ao oligopólio do setor, a criação de um Conselho de Comunicação — mesmo como órgão assessor ao Congresso —, a complementariedade dos sistemas público, privado e estatal, as finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da radiodifusão, bem como a promoção da cultura nacional e a **regionalização de sua produção** — essa a ser estabelecida em lei — foram conquistadas neste embate. Essas ações acabaram confrontadas com a conformação de um campo oposto, que unificou os empresários do setor, comandados pela ABERT associados a outros setores conservadores ligados à própria estrutura hegemônica do estado brasileiro.

Estes interesses permitiram que a Constituição representasse segurança e estabilidade

aos radiodifusores, que deturpavam da própria ideia das concessões públicas. Simbolizada com a continuidade do poder de outorga ao Executivo, o processo de concessão foi estendido para apreciação do Congresso Nacional. Com isso uma não renovação dependeria de apoio de 2/5 do parlamento, garantindo ainda que possíveis cancelamentos dependessem de decisão judicial, estabelecendo uma verdadeira capitania hereditária no setor. A ação dos empresários, coordenada pelas entidades patronais, principalmente pela ABERT, conseguiu travar com facilidade as propostas mais radicalizadas do campo progressista, encaminhando para uma negociação que garantiu princípios gerais, que necessitavam de uma regulação posterior, e a perpetuação do sistema privado já consolidado.

Com o restabelecimento da democracia no país em 1988, o sistema de mídia passa a ter como norte os princípios estabelecidos pela Constituição Federal, mas regulado por normas estabelecidas ainda na década de 1960, principalmente o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) de 1962. Sua regulamentação seguia inadequada, tanto frente aos novos comandos constitucionais, quanto à reconfiguração tecnológica e econômica da comunicação brasileira. A televisão iniciava um novo momento caracterizado por Mattos (2010) como da “globalização e da TV paga” (1990 até 2000), e por Brittos (2000) como de “multiplicidade de oferta” no setor, que representa o comportamento do mercado televisivo frente à reestruturação da economia mundial com a abertura de mercados e o avanço tecnológico, o que gerava incertezas desde o fim dos anos de 1980 para o setor empresarial que atuava na TV aberta.

Neste momento, a Rede Globo, principal emissora nacional do país, começava uma inserção na indústria cultural internacional com a capitalização de seus produtos, em especial a telenovela. Mas a maioria das emissoras dos outros grupos nacionais ainda buscavam uma consolidação de suas redes de afiliadas e a interiorização de seus sinais televisivos, ampliando o modelo centralizador de TV, estabelecido a partir dos anos de 1970 pela Globo. Esse mesmo sistema de redes de emissoras é que será um dos entraves centrais para a discussão sobre a regionalização que poderia alterar a centralização da produção nas emissoras de Rio e São Paulo e rever o modelo de negócio da TV no país.

Propostas de regulamentar a regionalização começaram a ser feitas logo após a promulgação da Constituição pela Câmara dos Deputados. Já em 1989, com o Congresso funcionando conforme a nova CF, quatro parlamentares apresentaram propostas que regulamentavam a regionalização da produção no rádio e na TV. O PL 1883/89⁶⁰ do deputado

⁶⁰ Ver em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197278>

Antero de Barros (PMDB/MT), jornalista ligado ao deputado Dante de Oliveira, buscava alterar o Código Brasileiro de Telecomunicações, estabelecendo cotas de 50% da programação nobre, sendo das 7 às 18 horas no rádio e das 18 às 22 horas na TV, para veiculação da cultura local e regional, prevendo ainda uma regulamentação do Executivo a *posteriori*. O deputado ressaltou em sua justificativa a necessidade de cumprir a norma constitucional o mais rápido possível e citou ser necessário garantir a “defesa contra a completa pasteurização dos gostos e dos costumes populares. Ainda mais quando facilmente se identifica, nas programações de televisão que nos são disponíveis, um predomínio dos interesses comerciais em detrimento dos valores culturais e humanísticos”.

A deputada Bete Mendes (PMDB/SP), atriz e militante contra o regime militar, apresentou o PL 2400/1989⁶¹, prevendo que em cidades com mais de 300 mil habitantes, as emissoras deveriam garantir 60% de sua programação com cultura nacional e também as emissoras geradoras locais de rádio e TV teriam que ter 30% da programação com trabalhos culturais ao vivo ou gravados feitos em sua região, prevendo multas altas sobre o faturamento comercial se descumprissem a legislação. A deputada ainda defendia a necessidade de codificação do sinal por satélite das emissoras, como indispensável para a execução da regionalização.

Já o deputado Maurício Fruet (PMDB/PR), jornalista e membro do MDB “autêntico”, apresentou o PL 3919/1989⁶² com uma proposta de 30% da programação cultural, artística e jornalística gerada no local de sua sede, com esta produção realizada por pelo menos 50% dos empregados moradores do estado. O deputado afirmou que a proposta foi baseada em sugestão da Associação dos Artistas e dos Técnicos em Espetáculos (ANEATE) e da Associação Nacional de Produtores Cênicos (ANPAC).

A deputada Lídice da Mata (PCdoB/BA) também apresentou em 1989 o PL 2251, **texto este que foi a base da proposta apresentada em 1991 pela deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ)**, citando em sua justificativa que a proposta representava a formulação da deputada e do PCdoB. O projeto de Lídice apresentou uma cota para 30% da programação regional, sendo no mínimo de 15% cultural ou artística e outros 15% jornalística. O texto previa até o cancelamento da concessão, caso a emissora reincidisse no não cumprimento da cota. Jandira iria apresentar algumas poucas mudanças, como a necessidade da programação regional ser veiculada na faixa das 7 às 23 horas e uma conceituação sobre cultura nacional e

⁶¹ Ver em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=203131>

⁶² Ver em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=217137>

produção regional, que não constava na proposta original de Lídice.

Todos estes projetos apresentados em 1989 não foram levados à frente pelo Legislativo. Em 1991, a deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) apresentou o PL 256/1991, proposta que é o objeto desta pesquisa. Todos estes antecedentes são importantes para o entendimento da tramitação do projeto na Câmara e a disputa das posições dos diversos atores.

4.2 - Fase I: Afirmação (1991-1998)

A deputada Jandira Feghali apresentou o Projeto de Lei nº 256 para tramitação na Câmara dos Deputados em 12 de março de 1991. Esse é o marco inicial para o desenvolvimento desta pesquisa. O período era de vigência do primeiro governo eleito após a ditadura. Fernando Collor de Mello havia vencido Lula com apoio das principais emissoras de rádio e TV. Em seu breve governo, o alagoano iniciou um processo de “modernização” do estado, implementando de forma pioneira os novos arranjos neoliberais da época: abertura do mercado, desregulamentação e privatizações. Segundo Mattos (2010), curiosamente, o governo Collor não concedeu nenhuma licença de TV durante o período de 1990/1991 por falta de regulamentação específica, mas em 1992 ainda tentou distribuir algumas concessões, para tentar evitar o *impeachment*.

Sua primeira ação no setor foi a extinção da Embrafilme⁶³, estatal responsável por financiar e distribuir o cinema nacional, bradando um novo modelo de financiamento do audiovisual via mercado com a Lei Rouanet⁶⁴. Durante seu governo, a primeira regulação de um artigo do capítulo da Comunicação Social foi estabelecida. Segundo Carlos Gilberto Roldão (2005), em sua pesquisa sobre o Conselho de Comunicação Social (CCS), “pela primeira vez [...] uma reunião com empresários, sociedade civil e profissionais da comunicação, por meio da FENAJ, FNDC, ABERT, ANJ e ANER, chegaria a um acordo quanto aos detalhes da regulamentação do conselho” (2005, p.78), sendo aprovado pelo

⁶³ Segundo Melina Izar Marson, “o fim da Embrafilme, do Concine e da Fundação do Cinema Brasileiro, em março de 1990, representa o encerramento de um ciclo da história cinematográfica brasileira. [...] Além da extinção destes órgãos governamentais de apoio ao cinema, Collor também promoveu uma desregulamentação da atividade, acabou com a cota de tela (isto é, a obrigatoriedade de uma quantidade mínima de dias de exibição para o filme nacional) e promoveu a abertura irrestrita das importações (2006, p. 24).

⁶⁴ Lei 8313/1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm

Congresso Nacional. Em 30 de dezembro de 1991, foi sancionada, sem nenhum veto por Collor, a Lei 8.389 que regulamenta o Conselho de Comunicação Social (CCS), como previa o art. 224 da Constituição Federal. Mas o CCS só acabou sendo empossado em 2002, com a indicação de seus primeiros membros a partir de um acordo para aprovação de uma emenda constitucional para a entrada do capital estrangeiro nas empresas de comunicação.

Após a atuação da Frente Nacional por Luta por Políticas Democráticas de Comunicação durante a constituinte, a sociedade civil passou a se organizar a partir de 1991 pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), liderado pela FENAJ e com participação de outras entidades sindicais como artistas, radialistas e telefônicos. Roldão (2005) reforça que os jornalistas apresentaram neste momento três bandeiras de luta para o movimento: a regulamentação do CCS (1), a implantação do serviço de cabodifusão (2) e a discussão de uma nova Lei de Imprensa (3). A própria regulamentação da regionalização da produção acabou inserida dentro de uma proposta ampla liderada pelo FNDC para uma Lei de Imprensa, que acabou nomeada como Lei da Informação Democrática⁶⁵, prevendo em seu texto uma cota de 40% da programação para produção regional, sendo um dos motivos para o apensamento do PL 256/1991 ao PL 3232/1992, que também propunha uma nova de Lei de Imprensa.

O texto apresentado por Feghali dispôs-se a regulamentar o inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística nas emissoras de rádio e TV. Ele era composto de sete artigos que estabeleciam uma porcentagem de programação regional obrigatória para todas emissoras de rádio e TV, determinando “um mínimo de 30% para programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos no local de sua sede”⁶⁶, sendo destes no mínimo 15% culturais e artísticos (com o mínimo 5% para teledramaturgia) e outros mínimos de 15% jornalísticos. A deputada defendeu no projeto os conceitos de “cultura nacional” e “produção regional”, definindo ainda que tipo de programação seria considerada como jornalística, artística e cultural. O PL ainda estabelecia uma obrigação mínima de que 50% de artistas,

⁶⁵ Segundo Márcio Vieira Souza (1996), a proposta da Lei da Informação Democrática foi encaminhada pelo FNDC a partir do deputado Zaire Resende (PMDB-MG) com apoio de outras lideranças de partidos de esquerda, buscava uma nova legislação que ampliasse o escopo do direito à informação além da liberdade de imprensa. A proposta ampla ainda trazia temas como direito de antena, regionalização da produção, produção independente, sistema público, vedação ao monopólio, entre outros. Internamente, o próprio FNDC avaliou em 1995 a dificuldade de mobilização pela proposta e a necessidade de desmembrá-lo em projetos específicos para negociação no parlamento. A proposta acabou sendo apensada ao PL 3232/1992 e foi arquivada em 2015 com a aprovação do PL 6446/2013, que regulamentava apenas o direito de resposta.

⁶⁶ PL 2251/1989 disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?odteor=847954&filename=Tramitacao-PL+2251/1989

técnicos e jornalistas fossem residentes no local da produção. As emissoras de TV também seriam obrigadas a exibir em sua programação pelo menos um filme nacional por semana. A deputada ainda definiu sanções para o não cumprimento dos percentuais mínimos, como multa, suspensão do canal e até o cancelamento da concessão em caso de reincidências. O cancelamento da concessão só se daria após “ação judicial, proposta pelo Departamento Nacional de Telecomunicações ou pelo Conselho de Comunicação Social, transitada em jugado”. As emissoras teriam um prazo de seis meses para adaptação de suas programações à nova lei.

Jandira Feghali afirmou em sua justificativa para o projeto que ele representava a formulação da deputada Lídice da Mata e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), sendo avaliado pelos diversos segmentos cultural, artístico e jornalístico como uma melhor resposta “às necessidades de fortalecimento destes setores, quanto à possibilidade de divulgação de obras produzidas localizadamente [*sic*] ao nível das regiões de todo o Brasil”. A deputada alertava para o drama que passava a cultura brasileira pela falta de incentivo e espaços de divulgação para os talentos, que se viam sufocados pela grande presença de valores culturais internacionais e os privilégios das produções nacionais. Para Feghali, “todas as entidades representativas neste tema muito lutaram pelo princípio constitucional da regionalização da produção cultural, artística e jornalística, fazendo-se urgente a sua regulamentação”.

Neste primeiro momento de tramitação, houve a necessidade de **afirmação** da pauta como relevante. O ambiente conjuntural não era o mais propício no início da década de 1990, pois o país passava por turbulências políticas que desembocaram na saída de Collor e entrada de Itamar Franco. O campo conservador, onde o setor empresarial da radiodifusão estava enraizado, e o campo progressista, que lutava pela democratização da comunicação, opostos ideologicamente, movimentavam em torno de uma proposta para o estabelecimento da TV paga no país. Mesmo que em atividade desde o fim da década de 1980 por meio de uma regulamentação precária, a TV por assinatura poderia incorporar uma nova dinâmica ao mercado da radiodifusão e também possibilitar uma maior opção de diversidade para a sociedade com uma ampliação dos canais de acesso.

Conforme apresentado por Murilo Ramos (2000a), como forma de barrar tentativas do governo federal em regular o então novo serviço por decretos, o FNDC passou a se organizar para disputar os rumos da regulamentação deste serviço no Congresso Nacional. Em 1991, o Fórum, articulado com o deputado Tilden Santiago (PT/MG), apresentou o PL 2.120 com

objetivo de trazer o debate público sobre a questão ao parlamento. O PL apresentado acabou impedindo o governo Collor de buscar uma regulamentação por decretos e garantiu a possibilidade de um amplo debate não só sobre o futuro da TV, mas também sobre as telecomunicações no país. Murilo Ramos (2000a) aponta a realização de um movimento para a busca de um consenso entre empresários, movimentos sociais e o sistema Telebrás em uma proposta legal que regulamentasse o serviço de TV a cabo, já que as outras tecnologias como MMDS (micro-ondas) e o DTH (satélite) não entraram no projeto.

O processo inédito de negociação entre atores que até então se antagonizavam nas propostas para a comunicação no país levou a aprovação de um texto que possibilitasse o crescimento do serviço de TV a cabo e permitisse mais garantias para o investimento privado, com abertura para execução dos serviços e a ausência de instrumentos de controle de propriedades no setor. Para o FNDC, o esforço permitiu que os regulamentos para os serviços realizados a partir da nova legislação tivessem que ter parecer do Conselho de Comunicação Social, possibilitando alguma participação da sociedade; a garantia de uma rede única associada ao sistema nacional de telecomunicações, atendendo o papel que a Telebrás até então cumpria, não permitindo a discriminação do tráfego dentro desta rede; e a criação de canais de acesso público que permitiriam uma ampliação dos atores com a instalação dos canais comunitários, universitários, educativos-culturais e das emissoras estatais. Para Ramos, o processo largamente democrático de regulamentação da Lei do Cabo resultou “em uma legislação moderna e que contempla princípios fundamentais de controle e acesso público” (2000a, p.169).

O entendimento entre esses atores abriria uma expectativa de mudanças por meio de um processo mediação setorial que gerasse um novo processo regulatório das comunicações brasileiras, sendo uma linha de atuação do Fórum a partir dali. Tese esta que acabou sendo refutada pelo próprio desenvolvimento da TV a Cabo, que foi incorporada efetivamente na década de 2010 pelo setor de telecomunicações, sem ter ganhado escala e nem ter provocado mudanças significativas na comunicação social brasileira, além de não ter viabilizado este cenário de entendimento entre os atores sociais para outras mudanças legais.

Em 1992, a Mesa Diretora da Câmara atendeu ao pedido do Deputado Antonio Britto (PMDB-RS) e o PL 256/1991 acabou apensando⁶⁷ junto com outros dois projetos (PL

⁶⁷ Segundo o site da Câmara dos Deputados, a apensação de projetos significa “tramitação em conjunto. Propostas semelhantes são apensadas ao projeto mais antigo. (...) O relator dá um parecer único, mas precisa se pronunciar sobre todos. Quando aprova mais de um projeto apensado, o relator faz um substitutivo ao projeto original. O relator pode também recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos

845/1991⁶⁸ e 192/1991⁶⁹) à propostas de uma nova Lei de Imprensa, tendo como base o PL 3232/1992, que buscava substituir a legislação construída no auge do golpe militar (Lei 5.250/1967)⁷⁰, justificando apenas que todos esses projetos tratavam de mesma matéria. Em 1995, o relatório⁷¹ do deputado Pinheiro Ladin (PMDB-CE) para o PL 3232/1992 foi aprovado na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), rejeitando integralmente o PL 256/1991 e o PL 192/1991, ambos que tratavam da regionalização, e afirmando que eles deveriam ser “tratados no âmbito da legislação de telecomunicações” e alegando a necessidade de preservar o alcance dado para uma nova lei da imprensa. O projeto para uma nova Lei de Imprensa havia sido colocado como prioridade para a FENAJ dentro da pauta de reorganização do FNDC no começo dos anos de 1990⁷².

No fim de 1995, o PL 256/1991 é desapensado⁷³ do PL 3232/1992, a pedido de Jandira Feghali, alegando que o projeto de uma nova Lei de Imprensa teria “um largo espectro de abrangência, pois deve tratar da ética jornalística, liberdade de expressão, além de outras questões pertinentes” e PL 256/1991 era restrito somente ao inciso III do artigo 221 da Constituição Federal. O projeto de regionalização voltou a tramitar isoladamente pela casa, sendo enviado para análise da Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CEC).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Presidência da República em 1994, as políticas de privatização iniciadas durante o governo Collor têm continuidade, buscando uma “modernização” do estado, com a desregulamentação que favorecesse o livre acesso do capital internacional e uma reestruturação econômica que pagasse a dívida pública,

demais. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/69896.html>

⁶⁸ Os PL 845/1991, de autoria do deputado Mendonça Neto (PDT-AL), também propunha regulamentar a regionalização da produção de conteúdo a partir de alterações no Código Brasileiro de Telecomunicações. A proposta apresentava uma cota de 30% da programação das emissoras de TV para este tipo de programação e, após ser apensada ao PL 14391/1991, ela acabou sendo arquivada em 1997.

⁶⁹ Já o PL 192/1991, de autoria do senador Iram Saraiva (PDT/GO) e que foi aprovado como PLS 284/1989 no Senado, previa a cota de 35% para programas jornalísticos, culturais e artísticos produzidos na sede das emissoras. O projeto foi aprovado em três anos no Senado Federal e tramitou apensado ao PL 14391/1991 até 2015, quando foi declarado prejudicado pela aprovação do PL 6.446/2013 que estabeleceu uma nova regulamentação para o direito de resposta.

⁷⁰ A Lei de 1967 acabou declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2009, após ação do Partido Democrático Trabalhista (PDT). O PL 3232 ainda espera para ser votado na Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,stf-derruba-lei-de-imprensa,363661>

⁷¹ DCD do dia 30/08/1997 na página 25887. Disponível em: Comissão de Educação <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30AGO1997.pdf#page=120>

⁷² O PL 3232/1992 havia sido aprovado no Senado (PLS 173/1991) em 1991. Na Câmara, ele também foi aprovado na CCTCI e na CCJR, ficando pronto para votação em plenário desde 1997. Em 2014, o PL 6446/2013, que regulamentava apenas o direito de resposta, foi apensado ao projeto, sendo aprovado apenas ele como substitutivo. O PL 3232/1992 foi considerado prejudicado, o que o levou ao seu arquivamento.

⁷³ Em ação inversa à apensação, a desapensação dos projetos ocorre quando eles voltam a tramitar em separado, seguindo seus ritos distintos no processo legislativo.

processo implementado em países periféricos ao redor do mundo. Após a aprovação da Lei da TV a Cabo, ainda no fim do governo Itamar Franco – sendo sancionada nos primeiros dias do governo FHC –, o setor das (tele)comunicações passou a ser o foco para mudanças estruturais propostas por FHC. Sérgio Motta, coordenador da campanha eleitoral de FHC, foi nomeado para ministro das Comunicações com a proposta de implementar uma nova onda de desestatização, principalmente com o fim do monopólio estatal do setor de telecomunicações, que já se desenhava no processo de aprovação da Lei do Cabo, e com a aprovação da Emenda Constitucional nº 8 em 1995⁷⁴ seguida da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) em 1997⁷⁵.

As mudanças permitiram as bases para uma nova legislação para o setor de telecomunicações, deixando de fora da proposta apenas o setor de radiodifusão. A privatização do Sistema Telebrás foi acompanhada da entrada do capital estrangeiro no setor. O processo garantiu a implementação do serviço de telefonia fixa como regime público, estabelecendo planos de universalização e competição que possibilitariam uma ampliação do serviço para a população, além da criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como órgão regulador. Sérgio Motta também projetava uma nova lei da comunicação de massa, seguindo essa política de modernização neoliberal, mas com sua morte em 1998, deixou o processo inacabado.

Neste contexto, as empresas de mídia brasileiras arriscavam-se em investimentos nos serviços de TV paga, principalmente pelas Organizações Globo e o Grupo Abril, incentivadas pela aprovação da Lei do Cabo. Em 1996, o governo FHC modificou a regulamentação para o que restou do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, por meio dos Decretos 1720/1995 e 2108/1996, buscando uma nova lógica para as concessões de geradoras comerciais de rádio e TV, a partir da figura de editais públicos em que as concessões eram definidas principalmente pela concorrência da maior oferta de preço pelos requerentes⁷⁶, buscando evitar que elas fossem utilizadas como instrumento de trocas políticas. Cristiano Aguiar Lopes (2008), em estudo sobre a eficácia destas licitações, mostra que a política implantada só beneficiou os empresários já atuantes no setor, preterindo “projetos que possam

⁷⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm

⁷⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm

⁷⁶ A nova norma previa que além do critério econômico, quatro critérios técnicos seriam compostos como instrumento de análise das propostas: (1) tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos; (2) tempo destinado a serviço noticioso; (3) tempo destinado a programas culturais, artísticos e jornalísticos a serem produzidos e gerados na própria localidade ou no município à qual pertence a localidade objeto da outorga; (4) prazo para início da execução do serviço objeto da outorga, em caráter definitivo máximo de quarenta pontos. Segundo Cristiano Aguiar Lopes, ao analisar concorrência ocorrida entre 1997 e 2008, de “905 licitações analisadas, 846 tiveram como vencedor o concorrente que apresentou a melhor proposta de preço” (LOPES, 2008, p. 12).

contribuir para uma maior democratização das comunicações, para a melhoria da qualidade do conteúdo do rádio e da televisão e para a regionalização da produção de comunicação eletrônica” (2008, p. 13).

Esta lógica de valorizar o caráter econômico só reforçava a manutenção do sistema de mídia hegemônico, impedindo o estabelecimento de uma política de diversificação da propriedade dos meios pensada a partir do princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal previstos na CF. A implementação desta proposta pelo governo FHC poderia dar um caráter moralizante para o processo de concessão de rádios e TV, mas acabou criando apenas novos meios para a continuidade da prática do coronelismo eletrônico. As mudanças na distribuição das concessões implementadas pelo governo não alteraram as regras para os outros serviços marginais, como as rádios comunitárias, rádios e TV educativas e repetidoras e retransmissoras de TV — essas ainda fundamentais para expansão das redes nacionais —, sendo esses tipos de concessões e autorizações utilizados como novos instrumentos de troca política pelo governo⁷⁷, reforçando o coronelismo eletrônico.

Mas foi na Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CEC) que o PL 256/1991 passou por seu primeiro momento de afirmação. Foi aprovado o primeiro parecer favorável⁷⁸ ao projeto ainda em julho de 1996, pela relatora a deputada Marilu Guimarães (PFL-MS), que havia sido apresentadora de uma afiliada a TV Globo, com voto contrário do deputado Costa Ferreira (PFL-MA) e voto em separado⁷⁹ do deputado Paulo Lima (PMDB-SP). A deputada recebeu o projeto para análise em março de 1996 e, em menos de um mês, apresentou seu parecer sem receber nenhuma emenda ao projeto de outros parlamentares. Marilu referendou a íntegra do texto de Jandira, afirmando que a radiodifusão desempenhava um “importante papel na formação da cidadania e da identidade cultural brasileira”, sendo que “em muitos locais, são eles (a TV e o rádio) os únicos recursos de informação que a população conta (...). Nada mais justo, pois, do que fazer com que a programação desses meios de comunicação sirva como canal para a informação e divulgação da cultura local”. Em seu voto contrário, o deputado Paulo Lima, radiodifusor do interior de SP, afirmou que o projeto não só restabelecia “a censura, o cerceamento da livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, como também parte do princípio de que o cidadão é incapaz de

⁷⁷ FHC distribuiu rádios e TVs educativas para políticos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u36586.shtml>

⁷⁸ DCD do dia 11/11/1997 na página 35869, disponível: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11NOV1997.pdf#page=21>

⁷⁹ DCD do dia 11/11/1997 na página 35869, disponível: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11NOV1997.pdf#page=21>

responsabilizar-se pela escolha de seus programas de lazer”. Lima destacou que “não cabe ao Poder Público prescrever o que o intelectual deve pensar, o que o artista deve criar, o cientista pesquisar, a emissora de TV programar: o telespectador deve valorizar”. Para ele a própria legislação pertinente em vigor (Decreto nº 52.795/1963) cuidaria “eficientemente” do tema.

Neste momento, explicitam-se os argumentos apresentados durante toda a Constituinte pelo campo conservador, para evitar qualquer avanço em propostas democratizantes do sistema de mídia brasileiro. Oito anos após a promulgação da Constituição de 1988, já havia ocorrido outras mudanças legais que beneficiaram os grandes grupos da comunicação, como a Lei do Cabo, e o discurso empresarial no Congresso continuava considerando propostas de regulamentação da comunicação como uma ameaça a liberdade de expressão e de imprensa, um volta à censura que foi imposta pela ditadura militar e o desejo de cercear e controlar a imprensa livre.

O projeto seguiu então à Comissão de Constituição e Justiça e de Revisão (CCJR). Em um primeiro momento, o PL foi encaminhado para o deputado Eudoro Pedroza (PMDB-TO), mas foi redistribuído para o deputado Vicente Cascione (PTB-SP). Em novembro de 1997, após dez meses, Cascione apresentou relatório que acabou aprovado por unanimidade pela CCJR, indicando a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do texto, mas com a apresentação de duas emendas substitutivas. A primeira considerava inconstitucional a obrigação da programação regional ser produzida por um equipe que teria no mínimo 50% de artistas, técnicos e jornalistas residentes no local da produção há dois anos, o que feriria “preceitos constitucionais instituídos pelo artigo 3º, inciso IV e pelo artigo 5º, inciso XIII”.

Este debate de reserva de mercado não se estenderia ao longo da tramitação do PL 256/1991, apesar de presente em vários projetos em tramitação. A segunda emenda considerou a definição de “cultura nacional” e a obrigação das emissoras transmitirem o mínimo de um filme nacional por semana como fora do enunciado da proposta, que previa originalmente a regulamentação apenas do inciso III do artigo 221º da CF, o que contrariaria as normas regimentais. O conceito de “cultura nacional” também não foi prolongado ao longo dos debates em toda tramitação do projeto, não sendo uma definição central para a regulação. Já as cotas para o cinema nacional foram um dos temas mais importantes na discussão sobre a proposta, articulando um setor que tem pouca visibilidade dentro das grades de programação das emissoras e que iria se mobilizar pela aprovação do projeto. Esse tema passou a ser importante até para a discussão de um outro item polêmico: o estímulo à produção

independente, que originalmente não constava na proposta de Jandira Feghali, mas que foi se incorporando nas discussões durante a tramitação na Câmara dos Deputados por mobilização do grupo de realizadores audiovisuais e artistas.

Em novembro de 1997, foi realizada a leitura e publicação do projeto original e dos pareceres da CCTCI, CEC e CCJR, ficando o projeto pronto para aprovação em caráter conclusivo⁸⁰ ou pela votação em plenário. Mas, em 15 de abril de 1998, a deputada Jandira Feghali, solicitou à Mesa da Câmara, em caráter excepcional, o retorno do projeto para a CCTCI, para que fosse reexaminado o mérito da proposta, já que o PL 256/1991 havia sido rejeitado pela comissão quando ele estava apensado ao PL 3232/1992, já que o deputado Pinheiro Ladin (PMDB-CE) em seu relatório defendeu que o projeto estava fora do alcance de uma nova Lei de Imprensa. Assim, o movimento da deputada Jandira buscava um novo entendimento dentro da CCTCI para quebrar a resistência dos radiodifusores e permitir uma negociação pela aprovação do PL.

A vitória do PL dentro da CCJR aponta que a fase inicial de **afirmação** do projeto foi alcançada na Câmara dos Deputados, inclusive podendo o PL ser até levado à votação no plenário. Esse processo legitimou o tema da regionalização da produção dentro da casa, vencendo o discurso de que o texto afetaria a liberdade de imprensa ou de expressão, como foi apontado por deputados ligados aos empresários da comunicação. A proposta de uma regulamentação “fatiada”, inclusive fortalecia uma nova tática estabelecida pelo FNDC em buscar projetos específicos que avançassem na pauta e regulamentassem os incisos constitucionais, depois do não andamento da proposta de lei da imprensa e da aprovação da Lei do Cabo. Mas com a volta do PL a discussão na CCTCI, a ação dos radiodifusores acabou sendo mais incisiva, já que historicamente eles influenciavam os deputados que participavam desta comissão, mesmo que seus interesses não tivessem sido ecoados dentro da CE e da CCJR.

O texto aprovado nesta fase garantia a essência da proposta feita pela deputada Jandira Feghali em 1991. Nela, reforçavam-se as obrigações legais previstas para o estabelecimento das cotas de 30% da programação, independente do tamanho das cidades sedes das concessões, o que incidiria na mudança do modelo de negócio da TV, já que abria uma grande perspectiva de destinação de espaço para programas que não compunham a grade das

⁸⁰ Segundo o site da Câmara dos Deputados, “o projeto que tramita em caráter conclusivo não precisa ser votado pelo Plenário para que seja considerado aprovado pela Câmara, mas apenas aprovado pelas comissões designadas para analisá-lo.” Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/49806.html>

emissoras. Mesmo com as alterações propostas na CCJR, prevalecia a visão de que a regionalização teria um caráter estritamente local, sendo que a produção seria estabelecida na própria cidade. A proposta favorecia um tipo de programação artística que poderia estimular o desenvolvimento de uma indústria cultural local, bem como o incentivo à produção informativa.

A norma ainda era rígida em suas sanções, prevendo até o cancelamento das concessões, e um período acelerado de transição de seis meses. Mas em termos de descentralização local da produção, ele pouco versava. Até aquele momento, nenhum movimento de incluir o inciso II do art. 221 da CF de estímulo à produção independente havia sido pensado. Também não demonstrava qualquer alteração de uma perspectiva de convergência da TV aberta com modelo pago, já que a TV por assinatura ainda era incipiente e uma lei havia acabado de ser aprovada naquele momento. O próprio processo de abertura econômica do país ainda se consolidava, bem como o processo de internacionalização de capitais no setor. O projeto iniciou-se sem tocar em um tema central, que estará ausente em toda sua tramitação. A questão da propriedade dos meios e a formação das redes, que incidem diretamente no modelo do setor que irá se desdobrar na consolidação das redes nacionais — que continuam intocadas —, mas que é essencial para uma avaliação regulatória da regionalização e que acabou sendo deixada de lado.

Tema	Proposta
Cotas para regionalização	<p>Art. 1º - As emissoras de rádio e televisão ficam obrigadas a exibir em sua programação diária, de 7h às 23h, 30% de programação programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos no local de sua sede.</p> <p>Sendo um mínimo de 15% de programas culturais e artísticos e um mínimo de 15% de programas Jornalísticos.</p> <p>Dos 15% de programas culturais e artísticos, um mínimo de 5% deverão ser de teledramaturgia.</p>
Conceituação da produção regional	<p>§ 1º - Considera-se programas culturais, artísticos e jornalísticos as programações e apresentações musicais, os espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, programações jornalísticas e outras variedades, entendendo-se:</p> <p>a) por teledramaturgia e radiodramaturgia: as novelas, seriados, series, mini-séries e similares; e</p> <p>b) por programas jornalísticos os telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, documentários, reportagens e assemelhados.</p>

	<p>§ 2ª - Para que a programação possa ser considerada para o cômputo dos percentuais definidos no art. 1º desta lei, é indispensável que a sua produção seja realizada por uma equipe integrada por, no mínimo, 50% de artistas, técnicos e Jornalistas residentes no local de sua execução há pelo menos 2 (dois) anos.</p>
Territorialidade da Regionalização	<p>Art. 2ª Para os efeitos desta lei considera-se:</p> <p>I - Cultura Nacional: o trabalho artístico e intelectual produzido por brasileiro nato, naturalizado ou estrangeiro residente no País.</p> <p>II - Produção Regional: o trabalho cultural artístico e jornalístico realizado no mesmo local em que estiver situado a emissora de radiodifusão ou televisão que o gerar.</p>
Cinema Nacional	<p>Art. 3º - As emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, obrigatoriamente, um mínimo de um filme de produção nacional por semana.</p>
Sanções	<p>Art. 4º O não cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta lei por parte das emissoras de rádio e televisão implicará na aplicação das seguintes penalidades:</p> <p>I- multa;</p> <p>II - suspensão da concessão por até (trinta) dias, no caso da primeira reincidência;</p> <p>111 - cancelamento da concessão, no caso de nova reincidência.</p> <p>§ 1ª As penalidades de multa e de suspensão da concessão serão aplicadas pelo Departamento Nacional de Telecomunicações.</p> <p>§ 2º O cancelamento da concessão só se dará após ação judicial, proposta pelo Departamento Nacional de Telecomunicações ou pelo Conselho de Comunicação Social, transitada em julgado.</p>
Transição	<p>Art. 5º As emissoras de rádio e televisão terão um prazo de 6 (seis) meses, a contar da publicação desta lei, para adaptar as suas programações aos percentuais aqui definidos.</p> <p>Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.</p>

Tabela 4: Proposta original da deputada Jandira Feghali (12/03/1991) aprovada na CEC

Fonte: Elaboração do autor

4.3 - Fase II: Negociação e Aprovação “na Câmara” (1998-2003)

Após as vitórias nas CEC e na CCJR, o PL 256/1991 enfrentaria seu momento mais crucial na Câmara dos Deputados. Com o pedido para que fosse analisado mais uma vez na CCTCI, a deputada Jandira Feghali levou o texto para um intenso processo de negociação no local onde a maioria dos deputados tem ligação histórica com o setor de radiodifusão. Este

representou mais um capítulo da disputa entre campos conservadores e progressistas em torno da política de comunicação no país.

Neste período, o mundo passava por um novo ciclo de crise econômica, que se iniciou em 1998, com a queda vertiginosa da economia asiática⁸¹ e um processo amplo de desvalorização das moedas locais pelo mundo. No Brasil, o presidente Fernando Henrique Cardoso era reeleito em primeiro turno, tendo como símbolo o controle inflacionário e a força da nova moeda, o Real. Para possibilitar a reeleição, o governo usou sua força política no Congresso⁸² e retardou a desvalorização do Real para 1999, trazendo consequências desastrosas para a economia nacional. Para os grandes grupos de mídia brasileiros, o resultado desta crise foi a redução do faturamento, demissões em massa e ampliação das dívidas dos principais grupos de comunicação, já que eles tinham realizado empréstimos no exterior para o investimento na implementação da TV por assinatura e na modernização tecnológica das empresas. Esse segmento no país ainda engatinhava, ao contrário do que se esperava com a sua regulamentação em 1994, com a Lei do Cabo. Em 2000, o país registrava apenas cerca de 3,3 milhões de assinantes⁸³ da TV paga, com uma densidade inferior a 10% no número de residências brasileiras.

Sérgio Mattos (2010) mostra que, naquele momento, as redes televisivas comerciais já estavam consolidadas, com a Rede Globo, por exemplo, abrangendo quase 100% do território nacional. SBT, Bandeirantes e Rede Record também ampliavam sua cobertura, enquanto outras redes segmentadas nacionais surgiam no UHF e no cabo. Durante o primeiro mandato de FHC, também se iniciou um debate, ainda que não publicamente, sobre um novo marco regulatório da radiodifusão. Em 1998, veio a público a quinta versão de um documento preparado pela equipe do ministro das Comunicações Sérgio Motta, que acabou sucedido por Mendonça de Barros após sua morte, com uma nova proposta de legislação inspirada nas normas estadunidenses. Em setembro de 2001, já pelas mãos do ministro tucano Pimenta da

⁸¹ Os países da Tailândia, Coréia do Sul, Indonésia e Malásia foram o motor desta crise devido à necessidade de desvalorização da moeda e, com isso, a queda dos investimentos. Ver mais em Averbug e Giambiagi (2000).

⁸² A estratégia do governo FHC para aprovação da emenda da reeleição foi comandada pelo então ministro das Comunicações Sérgio Motta. A emenda foi votada em dezembro de 1997, com várias denúncias de compra de votos de parlamentares pelo governo para aprovação da medida, além da utilização da retransmissoras de TV (RTV). “Às vésperas da aprovação da emenda que possibilitaria a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, o governo não outorgou nenhuma concessão, mas o Ministério das Comunicações distribuiu 1.848 RTVs, sendo 527 a empresas de comunicação, 479 a prefeituras, 472 a empresas e entidades ligadas a igrejas, 102 a fundações educativas e 268 a empresas ou entidades controladas por 87 políticos. Desses, 19 deputados e 6 senadores votaram favoravelmente à reeleição” (PIERANTI, 2006, p. 109).

⁸³ Números da Anatel apresentados por Sérgio Mattos (2010).

Veiga, foi colocada em consulta pública uma nova proposta de legislação, menos abrangente que a de Motta, mas que no fim do governo não foi encaminhada ao Congresso Nacional, sendo repassado ao novo governo Lula (POSSEBOM, 2015).

Mesmo em plena crise econômica, a televisão crescia como principal meio de comunicação nacional e ainda pouco sofria com a concorrência dos novos serviços de TV por assinatura e da internet. Na disputa pelo público, a programação da TV abusava do teor apelativo, sexualizado e violento, levando diversos atores da sociedade a pressionarem o governo, por normas mais rígidas para conduta dos programas, e o Judiciário para interditar parte da programação. Influenciado principalmente por um discurso moral e pela própria cobertura negativa que alguns grandes veículos impressos realizavam sobre a qualidade da programação das emissoras, o governo FHC deu os primeiros passos para a implementação de uma política de classificação indicativa e de proteção à infância⁸⁴, que possibilitou um maior debate sobre o conteúdo veiculado pelas emissoras.

Em junho de 1998, a revista especializada *Tela Viva*, do grupo Converge, realizou um seminário com participação dos radiodifusores em São Paulo chamado “Timing da Regionalização”⁸⁵. No debate, o Ministério das Comunicações apontou que já havia uma discussão inicial interna sobre uma nova lei de comunicação de massa, que inclusive trataria do tema da regionalização e que gerava apreensão dos empresários, que não tinham garantias de que suas posições seriam contempladas. Representantes de emissoras locais, como a TV Barriga Verde de Santa Catarina e da TV Rio Negro do Amazonas, reclamavam do mercado publicitário, que inviabilizavam os mercados menores e concentravam-se em Rio e São Paulo, bem como a própria distribuição de recursos publicitários pelas “cabeças de rede”, o que prejudicava o investimento na produção regional.

Os representantes das grandes redes, mais preocupados com a gestação de uma nova lei geral pelo governo do que pelos projetos que tramitavam no Congresso, apontavam as dificuldades de regionalizar a produção frente aos custos de uma programação de qualidade desenvolvida pelas emissoras “cabeça de rede”, cabendo a cada mercado buscar o financiamento que viabilizasse esse trabalho local. O debate mostra que os empresários naquele momento pouco se preocupavam com o PL 256/1991 e já indicavam que não se

⁸⁴ Segundo José Eduardo Elias Romão (2010), a primeira norma regulando a classificação indicativa foi publicada em 1990 pelo governo Collor. Mas apenas em 2000, o ministro da Justiça José Gregori publica uma portaria mais efetiva, que vincula a classificação indicativa aos direitos da infância.

⁸⁵ A revista *Tela Viva* publicou a matéria “O duro caminho da regionalização”, sobre a realização do seminário, de autoria de Fábio Koleski, em julho de 1998, em sua edição número 71.

interessavam por mudanças no modelo de negócio predominante no país.

Com o projeto de volta à CCTCI da Câmara, o deputado Luiz Moreira (PFL/BA), parlamentar próximo ao ex-ministro e radiodifusor Antônio Carlos Magalhães, foi indicado para relatar o PL 256/1991 em junho de 1998. Porém, no fim daquela legislatura, o parlamentar não apresentou um relatório sobre o projeto. Após as eleições de 1998, com uma nova composição do Congresso, o deputado Marcelo Barbieri (PMDB-SP), membro da ala tradicional e progressista pemedebista, ex-diretor da UNE entre 1979 e 1981 e presidente da CCTCI entre 1997 e 1998, foi escolhido como novo relator do PL. Em agosto de 1999, Barbieri emitiu um primeiro parecer integralmente favorável⁸⁶ ao projeto original de Jandira Feghali. Os deputados Santos Filho (PFL-PR), radiodifusor do interior do Paraná, e Júlio Semeghini (PSDB-SP), engenheiro ligado à área de informática, apresentaram pedidos de vista ao processo, logo após a apresentação do primeiro relatório de Barbieri.

Sem o retorno dos deputados, apesar do prazo regimental garantir o pedido de vista por apenas duas sessões, o PL acabou tendo sua tramitação paralisada até 2002. Neste período, ainda foram apensados a ele os projetos de lei 5416/2001⁸⁷, do deputado Pompeo de Matos (PDT-RS), que dispunha sobre cota para músicas de artistas regionais na programação das rádios AM-FM, e 5517/2001⁸⁸ do deputado Waldir Pires (PT-BA), que propunha a regulamentação do mesmo inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, mas criando porcentagens de produção local apenas para as emissoras de rádio⁸⁹. Esses projetos acabaram sendo rejeitados sem um maior debate neste processo e foram arquivados após a aprovação do PL 256/1991 na Câmara.

No início do novo século, num momento em que o país ainda passava pela crise econômica iniciada no fim dos anos de 1990, as emissoras pressionavam o Congresso a aprovar uma emenda constitucional que permitiria a entrada do capital estrangeiro nas empresas de comunicação nacionais⁹⁰, como solução para sanar suas dívidas milionárias. Em paralelo, essas corporações pressionavam o governo a criar linhas de financiamento via BNDES para garantir sua sobrevivência⁹¹.

⁸⁶ Parecer não disponível no sistema informatizado da Câmara dos Deputados.

⁸⁷ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=34081>

⁸⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=34781>

⁸⁹ A proposta deste estudo é centrar nas discussões da regionalização da TV, já que o rádio se forma no país como um veículo iminentemente local e regional, tendo sua programação mais próxima da realidade local.

⁹⁰ Ver em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc36.htm

⁹¹ Segundo Otávio Pieranti (2006), de 1998 a 2003, o BNDES emprestou R\$ 11 milhões para as empresas de mídia e em 2004 o banco chegou a disponibilizar R\$ 4 bilhões de reais para estes grupos, valor ainda inferior ao solicitado pelas empresas.

O debate sobre a entrada do capital estrangeiro tinha sido um dos temas polêmicos já na Constituinte, mas na época prevaleceu uma visão nacionalista do tema, com a restrição de propriedade dos meios por estrangeiros, reservando o mercado para as empresas brasileiras. No fim do governo FHC, em 2002, foi aprovada pelo Congresso a proposta de entrada de 30% do capital estrangeiro nas empresas de comunicação, mas mantendo a propriedade e o controle nas mãos de brasileiros. Um acordo entre os partidos da base do governo e da oposição pela aprovação da emenda, com exceção do PDT, ainda previu, enfim, a instalação do Conselho de Comunicação Social, regulamentado ainda em 1991. Visto como “tábua de salvação” pelos grupos de mídia, a longo prazo, a possibilidade não se efetivou, e pouquíssimos grupos conseguiram efetivar o aporte do capital estrangeiro em suas empresas⁹².

O deputado Barbieri apresentou em março de 2002 parecer favorável⁹³ ao texto original do PL 256/1991, rejeitando os Projetos de Lei 5416/2001 e 5517/2001 por considerar o original mais abrangente. Em sua justificativa, Barbieri afirmou que os meios de comunicação exerciam “forte influência que exercem sobre parcelas significativas da população propiciam que eles se tornem instrumentos fundamentais para divulgação da cultura local e estímulo a profissionais que atuam nas diversas regiões do País”. Após a apresentação do relatório, ocorreu uma audiência pública proposta pelo relator, em 18 de junho de 2002, a única sobre o tema ocorrida na Câmara dos Deputados, a qual⁹⁴ contou com dez convidados, em sua maioria representante de emissoras. A audiência foi marcada pela instalação da Subcomissão de Comunicação de Massa da CCTCI, local que ocorreriam os debates sobre o projeto até sua aprovação.

Os empresários reafirmaram a posição que a rígida definição de cotas poderia inviabilizar o modelo da TV aberta, principalmente em mercado menores. Neste momento, ocorria uma divisão dos radiodifusores, principalmente por causa das discussões sobre a mudança constitucional que permitiria a entrada do capital estrangeiro nos veículos de comunicação nacional, com um racha na ABERT e a criação de outras entidades

⁹² O caso mais emblemático é do grupo sul-africano Naspers que passou a deter 30% do Grupo Abril em 2006, além da parceria na TV por assinatura das Organizações Globo com a empresa mexicana TELMEX, que já havia iniciado seus investimentos no país com a privatização do setor de telecomunicações.

⁹³ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DE7B4C830A99FF8C13427B6A139B911B.proposicoesWeb1?codteor=23027&filename=Tramitacao-PL+256/1991

⁹⁴ A audiência contou com a participação de: Paulo Tonet Camargo - diretor da RBS; Roberto Dias Lima Franco - vice-Presidente da Rede Record; Washington Mello – diretor da TV Bandeirantes; Roberto Wagner Monteiro - Presidente da Abratel; Flávio Martinez - presidente da CNT; Evandro Guimarães - vice-presidente das Organizações Globo; Cláudio Santos - Diretor Institucional da ABTA; Marcelo Petrelli – diretor da TV O Estado (SC); Daniel Herz - diretor da FENAJ; e Paulo Machado Neto - presidente da Abert.

representativas dos empresários. O setor empresarial reforçou a tese de inviabilidade econômica da proposta. Para Paulo Tonet Camargo, vice-presidente da RBS, "esse mercado não pode ficar preso a um percentual único para todo o Brasil, porque a realidade do País é diferente".

Uma outra proposta dos radiodifusores foi que o sistema público assumisse a responsabilidade da regionalização e não concorresse com o sistema privado, como propôs Flávio Martinez, presidente da CNT. Roberto Franco, vice-presidente da Rede Record, defendeu que o conteúdo nacional fosse competitivo com a produção internacional, já que a globalização permitiria um avanço das produções estrangeiras no país. Washington Mello, diretor da TV Bandeirantes, e Roberto Wagner Monteiro, presidente da ABRATEL, sugeriram que projeto fosse debatido no Conselho de Comunicação Social, o que foi rejeitado pela deputada Jandira Feghali, acusando a proposta como uma medida protelatória. Cláudio Santos, diretor da Associação Brasileira de Telecomunicações por Assinatura (ABTA), logo rechaçou a ideia da regionalização atingir a TV por assinatura, considerando inviável a proposta tecnicamente.

Evandro Guimarães, vice-presidente da Globo, criticou ainda os custos tecnológicos da implementação da regionalização, que inviabilizaria as pequenas emissoras. Já Daniel Herz, diretor da FENAJ e único convidado do campo progressista na audiência, apontou várias incongruências conceituais no projeto e sua necessidade de dialogar com algo maior, como uma nova lei geral para o setor. Herz defendeu a necessidade combater "a concentração do mercado a partir da hegemonia das redes de TV", mantendo ainda condicionantes que impediriam o desenvolvimento do mercado local. A deputada Jandira Feghali colocou-se à disposição para a negociação em torno do projeto, solicitando propostas e soluções concretas dos radiodifusores, e não apenas as críticas ao projeto. O deputado Marcelo Barbieri também deixou em aberto a construção de um relatório consensual e fez um apelo para que se votasse o projeto até o fim de 2002, sendo que ainda se passaria por um período eleitoral, e com o término da legislatura, todo o processo de negociação se reiniciaria do zero.

O presidente da CCTCI, deputado Narcio Rodrigues (PSDB-MG), assumiu durante a própria audiência pública que o projeto seria prioritário na Comissão, deixando clara a disposição para votação do mesmo. O registro da Câmara dos Deputados mostra que em novembro de 2002, Barbieri apresentou o mesmo relatório⁹⁵ favorável apresentado em março do mesmo ano.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/106845.htm>

Vale destacar que em avaliação⁹⁶ dessa audiência para a direção do FNDC, Daniel Herz defendeu a necessidade das entidades do Fórum em encontrar respostas às demandas para a criação de condições para efetivar a regionalização no país, já que segundo ele a própria FENAJ havia tido participação decisiva para a inserção deste princípio na Constituição. Herz discordava da deputada Jandira e via que o Conselho poderia fazer esta mediação com o setor empresarial.

Até agora, entretanto, não desenvolvemos uma proposta consistente de política para viabilizar a regionalização, além das proposições genéricas e algumas medidas tópicas contidas no programa do Fórum. A continuidade da tramitação do projeto da deputada Jandira Feghali e a abertura do debate junto ao empresariado, no interior do Conselho, torna inadiável que o Fórum desenvolva uma formulação consistente e capaz de produzir resultados, mesmo antes de se desenvolver uma política e uma legislação abrangente e atualizada de comunicação social eletrônica. O debate desta questão foi pautado no Conselho, inclusive, por iniciativa do empresariado. (HERZ, 2002, p. 5)

Em 10 de dezembro, Marcelo Barbieri apresentou um novo relatório que complementaria seu voto pela aprovação que garantiria o caminho para admissão do PL 256/1991 na CCTCI. Duas emendas de consenso foram apresentadas, propondo uma ampla revisão do projeto a partir de um entendimento com os radiodifusores e com trabalhadores do setor do audiovisual. Esta proposta foi a base do novo texto, intensamente negociado no fim de 2012 e aprovado na CCTI, dando uma nova redação para cinco dos sete artigos do projeto original, além da inclusão de dois novos. Até o último minuto da reunião, o então deputado Bispo Wanderval (PL/SP), proprietário de diversas rádios⁹⁷ e vice-presidente da ABRATEL (Associação Brasileira de Rádio e Televisão) —, entidade liderada pela Rede Record e comandada pela Igreja Universal do Reino de Deus —, buscava ameaçar a aprovação do projeto atenuando as cotas para programação e suas penalidades. Mas ao final foi possível a aprovação em uma acirrada reunião, contando com a participação efetiva da autora do PL, a deputada Jandira Feghali.

O texto final aprovado pelos deputados estabeleceu uma nova divisão de cotas para

⁹⁶ Este relato foi publicado no site de memórias de Daniel Herz. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/FENAJ/Relato+-+Audiencia+Publica+-+Regionalizacao+da+Producao+%28Daniel+Herz%29.pdf>

⁹⁷ Segundo levantamento do PROJOR – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo, em representação para o MPF, o bispo Wanderval controlava seis rádios na BA(2), RS, SP, SC e PB. Ver em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/wp-content/uploads/2015/02/352IPB001.pdf>

programação regional, não mais em porcentagens de programação diária, mas em horas semanais veiculadas. Outra mudança importante foi o escalonamento na cota, não previsto no projeto original, a partir da quantidade de domicílios com televisores atendidos pelas emissoras. Do percentual previsto originalmente por Feghali de 30% de programação para a produção regional, foi aprovado o total de 22 horas semanais de programação para áreas geográficas com mais de 1,5 milhão de domicílios com TV atendidos pela emissora; 17 horas para regiões com menos de 1,5 milhão de domicílios com TV; e dez horas para localidades com menos de 500 mil domicílios com TV.

O acordo ainda previu um aumento gradativo em cinco anos das cotas para 32 horas nas regiões com mais de 1,5 milhão de domicílios com TV e 22 horas para as regiões de até 1,5 milhão. As emissoras que atendessem regiões com menos de 500 mil domicílios com TV não teriam alterações em sua cota nestes cinco anos. Se considerarmos uma programação de 24 horas⁹⁸, este valor representaria, em cinco anos de implementação, para as maiores cidades, cerca de 19,4% do total da programação ante os 30% previsto no projeto original. Mas caso considerássemos que as cotas incidiriam apenas na faixa das 7 a 23 horas, ou seja, num total de 16 horas diárias, as cotas para as maiores cidades após cinco anos chegariam a valores aproximados à cota prevista originalmente no PL, em cerca de 28% de regionalização. Esta brecha inclusive foi argumentada durante a votação do texto na CCTCI, mas acabou não sendo elucidada.

Um dos debates importantes travados para aprovação do projeto na Comissão foi a abrangência territorial da regionalização. No PL inicial, a deputada Jandira apresentou a proposta de que a produção regional era a **produzida** no local onde estivesse situada a emissora geradora. Nas discussões na CCTCI, avançou-se para um texto em que a produção seria “**totalmente produzida e emitida**” nos estados onde estivesse localizada a sede das emissoras. Esta proposta aprovada permitia flexibilidade e abrangência da cota de produção, limitando à unidade da Federação, apesar das propostas de setores empresariais fossem adotar a divisão regional oficial do país (organizada pelo Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), o que mitigaria em grande parte o incentivo à produção regional. A exceção concedida, a

⁹⁸ Na própria leitura do Projeto de Lei 256/1991 e em seus relatórios, bem como nos debates ocorridos nas comissões, o artigo 1^a da proposta abriria para uma interpretação sobre o total de horas destinadas para a programação regional, se as cotas tivessem sido estabelecidas como porcentagens diárias. Poderia se interpretar que elas incidiriam em 24 horas de programação ou no período previsto de exibição de 7 a 23 horas. Como a proposta regulatória era de porcentagens, a interpretação poderia modificar o cômputo das horas destinadas à programação regional.

pedido dos radiodifusores, foi para a região Norte, pois na Amazônia Legal⁹⁹ os valores seriam atendidos por programas produzidos em toda região, não apenas para o estado da geradora, como previsto para o resto do país, com a justificativa de ser a região menos povoada e de menor desenvolvimento econômico.

A proposta aprovada na CCTCI também acabava com a porcentagem mínima de produção jornalística, cultural e artística e de teledramaturgia dentro da programação local, prevista no texto original. Também foi incluído dentro do escopo do que seria esta programação o conteúdo religioso (com limite até 10% do total) e também eventos esportivos como programação jornalística, deixando em aberto a forma como as emissoras comporiam as suas grades para o cumprimento da regionalização. Seguindo o veto apresentado na CCJR em 1997, a partir do relatório do deputado Vicente Cascione, também foi mantida as exclusões da tentativa de reserva de vagas para produtores e artistas locais e da conceituação do que seria cultura nacional.

A única emenda aprovada na CCJR que foi rejeitada na CCTCI foi em relação à cota de exibição de filmes brasileiros pelas emissoras. O deputado Cascione havia considerado que a obrigação de exibição de filme nacional iria contra o regimento da casa, por ser uma matéria estranha à ementa do PL. A partir de uma forte pressão de setores artístico e audiovisual, o texto negociado por Barbieri ignorou a votação na Comissão de Constituição e Justiça e retomou o incentivo à exibição de filmes brasileiros nas emissoras, garantindo a exibição de uma obra cinematográfica ou videográfica por semana, mas acrescentando um parágrafo, pouco inteligível, com a previsão de que pelo menos 50% das obras seriam de longa metragem. Garantia ainda que, para efeitos das cotas gerais de regionalização, a exibição de uma obra de produção independente seria computada em dobro.

A produção independente seria alvo de uma grande polêmica durante as discussões na comissão. Como não era previsto na proposta original de Feghali, ela passou a ser alvo de fortes contestações, ao longo da sua tramitação, pelos radiodifusores. A regulação do princípio do “estímulo à produção independente”, também prevista no inciso II do artigo 221 da CF¹⁰⁰, passou a ser incluída pela primeira vez no texto por Marcelo Barbieri, a partir da concepção

⁹⁹ A Amazônia Legal representa a região de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) estabelecida pelos estados da região norte — Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins —, acrescidos do estado de Mato Grosso e dos municípios do estado do Maranhão situados a oeste do meridiano 44°.

¹⁰⁰ Somente durante a Comissão de Redação do processo Constituinte, após a aprovação do texto pelo plenário, que ocorreu o desmembramento do que seria o inciso II e III do artigo 221 da CF, com a separação da previsão da regionalização do objetivo de estímulo à produção independente. Até então, os debates traziam os dois textos juntos em um único inciso.

de que este estímulo garantiria a descentralização da produção e, inclusive, a ampliação da geração de empregos pelo país. O parecer final aprovado na CCTCI garantia que 40% da programação regional seria destinada à produção independente, podendo causar um impacto no mercado. A redação ainda avançava na conceituação de produção independente, que também não havia no projeto original, resguardada da “relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora”.

As sanções para o não cumprimento do PL também foram diminuídas durante a negociação. A previsão de penalidade de cancelamento da concessão da emissora, no caso de reincidência no não cumprimento das cotas estabelecidas, foi retirada com argumento de que a Constituição Federal garantia que o cancelamento da concessão, antes do prazo, só poderia ser realizado após decisão judicial. Também em uma negociação de última hora para votação do projeto, o relator conseguiu substituir o cancelamento por suspensão da concessão por até 30 dias em cada reincidência, e prevendo ainda uma penalidade inicial de advertência. O prazo de transição para o início do cumprimento das cotas passou dos seis meses, previsto inicialmente por Feghali, para dois anos.

O projeto aprovado ainda tentou incidir sobre as mudanças no mercado do audiovisual e da TV, não previstas pelo projeto inicial de 1991. O texto aprovado propunha a criação de cotas para a exibição de conteúdo nacional específico para o então incipiente serviço de vídeo sob demanda (VOD). A proposta de cota para VOD só valeria para as empresas de telecomunicações, estabelecendo um mínimo de 50% de programas e obras audiovisuais de produção nacional no serviço ofertado. O texto também buscou, segundo o próprio relator, uma regulamentação para o canal reservado para a cultura e educação, prevista na Lei do Cabo, garantindo a participação de 60% de produção independente em sua programação. O canal acabou não sendo implementado na maioria das operadoras, já que era reservado “para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço”¹⁰¹.

O texto final ainda estabelecia cotas específicas para as emissoras de rádio. O projeto original previa exatamente os mesmos valores dos definidos para TV, mas a proposta aprovada determinou que pelo menos 20% dos programas seriam destinados para programação jornalística ou musical de caráter nacional e 10% para caráter regional. Esta pesquisa optou por não discutir a questão do rádio e focar nas propostas regulatórias voltadas para a televisão, na qual a regionalização teria impacto maior sobre o sistema estabelecido.

¹⁰¹ Lei 8977/1995, Artigo 23º, f: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8977.htm

A aprovação da proposta na CCTCI foi avaliada como uma grande vitória pelos parlamentares. A deputada Jandira Feghali analisou que o “esforço feito teve sensibilidade para absorver demandas dos vários segmentos. Nós nos reunimos com todas as emissoras, com fóruns, com cinema, nos reunimos com todo mundo”. Marcelo Barbieri analisou que o processo avançou quanto possível naquele momento. “É claro, não quero aqui criar falsa ilusão de que nós conseguimos atender a todos os setores 100% do que se pretendia. Nós estamos conseguindo o projeto a partir de várias demandas e várias reivindicações, de várias objeções que procuramos ouvir ao longo deste período”.

O presidente da Comissão, Narcio Rodrigues, destacou que a matéria foi a “mais importante votada nos últimos quatro anos na área de comunicação social neste casa” e que traria “transformações que permitirão que a cultura nacional seja valorizada e o talento nacional seja reconhecido”. Vale destacar neste processo a mobilização dos setores ligados às atividades artísticas, que acompanharam presencialmente a votação e realizaram forte pressão para sua votação, inclusive sobre os setores empresariais. O FNDC também participou do processo de negociação, garantido a confluência de um campo progressista em torno do projeto.

Marcelo Barbieri afirma que todo este processo passou por um amplo convencimento entre os mais diversos setores. Ele destaca a participação da classe artística deste processo, sendo que “alguns nomes de grande peso da cultura brasileira que me deram total apoio desse projeto” (2016). Ele ainda resgata que um grupo de cerca de sete deputados, principalmente Jandira Feghali, colaboraram decisivamente para a aprovação do PL. O ex-deputado confirma que as maiores pressões vieram das redes de televisão, já que implicaria custos, “então evidentemente que houve pressões para que não fizessem (a regionalização)”. Ele considera que “de certa forma (o PL) vai contra essa visão monopolista de querer dominar um país como o Brasil, querendo só passar valores que não têm correspondência com nossa cultura”. Barbieri acabou não acompanhando sua tramitação no Senado, já que deixou o parlamento após as eleições de 2002, mas sente satisfeito pela o trabalho realizado:

Um projeto dessa magnitude, desse conteúdo e que modifica costumes, que modifica valores, que fortalece estruturas de geração de conteúdo cultural e educativo que os grandes monopólios, as grandes redes. Não é algo fácil para tramitar, não é uma coisa fácil. Então é natural que houvesse toda uma dificuldade. Mas o que me deixa feliz é que eu consegui chegar ao final, aprovar o relatório e fazer ao menos a etapa da Câmara ser vitoriosa, isso me deixou muito satisfeito, de ter relatado esse trabalho (BARBIERI, 2016).

4.3.1 - O Retorno à CCJR e sua aprovação

Após toda uma longa negociação, o PL 256/1991 foi aprovado por unanimidade na CCTCI em 10 de dezembro de 2002. Mas, o que parecia se concretizar como um acordo com os diversos atores, logo começou a ruir. Com as eleições de 2002, houve uma mudança no quadro parlamentar da casa. Novos e velhos representantes do campo conservador então tentaram evitar que o projeto tivesse sua tramitação concluída, logo após sua aprovação na CCTCI. Primeiro tentaram fazer com que a proposta fosse remetida à votação no plenário, o que acabou não alcançando o número de apoios necessários¹⁰². A ação foi articulada pelo líder do PTB, o deputado Roberto Jefferson (RJ), que já havia atuado como apresentador de programas populares na década de 1980 e também prestado assistência jurídica ao SBT. Fato curioso foi que 11 deputados do próprio PTB acabaram solicitando a retirada de suas assinaturas do requerimento e inviabilizando o pedido.

Roberto Jefferson também defendeu a necessidade do projeto retornar à CCJR para um novo parecer, já que o texto foi alterado na CCTCI, conforme previa o regimento da Câmara. Em 1 de abril de 2003, a Mesa Diretora da Câmara acatou o pedido e encaminhou novamente o projeto para CCJR, só que solicitando apenas a elaboração da redação final do projeto conforme interpretação do regimento e não a análise de sua constitucionalidade. O deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), presidente da CCJR, assumiu então a relatoria da proposta e logo apresentou um parecer¹⁰³ sistematizando o texto aprovado na CCTCI, em 24 de abril de 2003. Já em 25 junho de 2003, o relatório foi colocado em votação e derrotado com 23 deputados contrários, 16 votos favoráveis e três abstenções.

Liderados pelo deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA), herdeiro político de ACM — ex-ministro das comunicações e controlador de um conglomerado local de comunicação na Bahia —, foi orientada a votação contrária ao relatório da bancada do PFL, alegando que o projeto tinha “muitos pontos que não possam prosperar face à nossa Constituição, limitações que confrontam claramente a outras legislações infraconstitucionais”,

¹⁰² Para o projeto deixar de tramitar em caráter conclusivo e então ser votado em plenário, é preciso rejeição da proposta em uma das comissões em que ela havia tramitado ou recurso de pelo menos 51 deputados (10% do total) solicitando a votação no plenário.

¹⁰³ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=128068&filename=Tramitacao-PL+256/1991

sendo seguido pelos líderes do PL e do PMDB. No fim da votação, o deputado Greenhalgh e a deputada Jandira Feghali destacaram que foi a primeira vez que uma proposta de redação de texto não foi aprovada na Comissão e denunciaram a tentativa de obstrução da votação para protelar o encaminhamento do projeto ao Senado. A própria presidência da Câmara havia decidido que não caberia a CCJR decidir pelo mérito do projeto e apenas pela redação final. Assim, foi designado para o relator do projeto o deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), político conservador tradicional, ex-prefeito de Recife e ex-governador de Pernambuco, que havia votado contrariamente ao relatório de Greenhalgh.

Em um novo relatório¹⁰⁴, apresentado em 30 de junho de 2003, o deputado Magalhães afirmou não ter “elementos para saber e interpretar o sentimento da maioria que desaprovou a redação final apresentada”, e alegou que seu voto contrário deu-se apenas por defender que o PL fosse submetido a exame de mérito na CCJR, após aprovação na CCTCI. Para o relator, seu “inconformismo que, em verdade, tinha suporte na minha convicção de que o art. 2º e o §1º, do art. 4º, do projeto — que obrigam ou induzem as emissoras a veicular programas de autoria de “Produtoras Independentes” — caracterizava manifesta inconstitucionalidade”. Para Roberto Magalhães, o projeto desatendia a liberdade do exercício da atividade profissional e violava a plena liberdade de informação jornalística presentes na Constituição Federal.

Mas Magalhães alegou não ter atribuições regimentais para a alteração do texto, por a “Presidência da Mesa da Câmara ter encaminhado o PL 256/1991, a esta CCJR, com a expressa finalidade de se pronunciar apenas sobre a redação final do projeto. Ou seja, considerou preclusa a matéria de mérito”. Logo o deputado disse não ter constatado desconformidades entre a redação proposta pelo deputado Greenhalgh e o relatório aprovado na CCTCI, reconsiderando então seu voto contrário.

Durante a reunião que aprovou o relatório, no dia 13 de agosto de 2013, o deputado ACM Neto orientou que sua bancada votasse pela aprovação do projeto, mesmo que destacando em sua fala “o inconformismo com relação à tramitação desta matéria e também às questões constitucionais que a envolvem”, antecipando o movimento que seria feito pelo campo conservador no Senado. O relatório do deputado Roberto Magalhães acabou aprovado na CCJR com votos contrários dos deputados João Paulo Gomes da Silva (PL-MG), André Zacharow (PDT-PR), Inaldo Leitão (PL-PB) e Bosco Costa (PSDB-SE), dando o caráter

¹⁰⁴ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=143960&filename=Tramitacao-PL+256/1991

conclusivo à matéria. Em 27 de agosto de 2003, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados remeteu ao Senado Federal o aprovado Projeto de Lei 256/1991¹⁰⁵, encerrando uma tramitação de 12 anos.

O processo mostra que, mesmo com todo processo intenso de **negociação e aprovação**, grupos de parlamentares tentaram protelar a tramitação do texto na Câmara dos Deputados. Esse esforço passou pela lógica empreendida pelos setores ligados aos radiodifusores de evitar qualquer tipo de regulação que afetasse o sistema de comunicação instituído no país. Para a aprovação do PL na Câmara, foi fundamental a participação dos movimentos ligados à produção audiovisual, que não lideravam os embates sobre as políticas de comunicação durante a redemocratização, mas que durante os anos de 1990 conseguiram se organizar na reestruturação do setor do audiovisual brasileiro, que vivia uma grande crise com o fim da Embrafilme durante o governo Collor. Este movimento reconquistou políticas para o audiovisual, viabilizada com as leis de incentivo, dando um novo corpo para uma nova política nacional de cinema¹⁰⁶, da criação da ANCINE e de uma estrutura de fomento público. Este setor acabou incidindo mais no processo de aprovação do PL 256/1991 na Câmara e das políticas de produção de conteúdo, do que o próprio grupo liderado historicamente pelo FNDC.

A proposta mediada por Barbieri, apesar da diluição das cotas, ainda permitia que os valores apresentados pudessem incidir sobre a estrutura do sistema de mídia privado no país, interferindo no modelo centralizado e verticalizado da programação das emissoras. A inovação com o incentivo à produção independente, ausente da versão original de Feghali, poderia ampliar o mercado audiovisual brasileiro e possibilitar uma diversidade na produção de conteúdos de massa no país. O texto aprovado ainda buscava alcançar um cenário futuro, propondo uma exibição mínima de conteúdo para a TV por assinatura e para serviços de vídeo sob demanda. As concessões feitas ao parecer final para limitação da programação religiosa, ainda que limitadas, e para a esportiva, poderiam distorcer o próprio mecanismo de cotas, sendo este um debate que se fez presente ao longo da tramitação no Senado.

O PL aprovado na Câmara também modificou a visão sobre o espaço geográfico da regionalização. Antes centrada no local da sede das empresas, a proposta permitiu a ampliação do escopo para o estado de onde eram produzidas e emitidas, questão que também foi alvo de

¹⁰⁵ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=153114&filename=REDACAO+FINAL+-+PL+256/1991

¹⁰⁶ Estabelecido pela Medida Provisória 2281/2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm

tensão no Senado. Essa possibilidade também amenizaria o impacto desta produção no modelo da televisão brasileira, mas ainda assim poderia produzir um tensionamento relevante no setor. As questões relacionadas à propriedade dos meios foram tangenciada pela própria discussão da produção independente, que não teriam qualquer vínculo com as emissoras exibidoras. E o parecer aprovado acabou ainda ampliando o prazo para transição de implementação para dois anos e reviu as sanções previstas para o descumprimento, com a retirada da possibilidade de cancelamento da concessão. Destaca-se que, na reta final do projeto, já havia indícios de que o embates com os parlamentares que combatiam a proposta seriam duros no Senado Federal.

Tema	Proposta
Cotas para regionalização	<p>Art. 1o As emissoras de televisão ficam obrigadas a veicular, no horário de cinco às vinte e quatro horas, programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, nas seguintes condições:</p> <p>I – vinte e duas horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;</p> <p>II – dezessete horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;</p> <p>III - dez horas semanais, no caso de emissoras que atendem localidades com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.</p> <p>§ 1o Os valores estabelecidos nos incisos I e II deste artigo deverão, no prazo de cinco anos, alcançar respectivamente trinta e duas horas e vinte e duas horas, com o aumento, ao final de cada ano, de duas horas no primeiro caso e de uma hora no segundo.</p> <p>§ 2o No caso da Amazônia Legal, os valores estabelecidos no caput serão atendidos considerando-se programas produzidos e emitidos na região.</p> <p>Art. 6o As emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, pelo menos vinte por cento do seu tempo de transmissão para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e dez por cento para a de caráter regional.</p>
Conceituação da produção regional	<p>Art. 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se:</p> <p>III - Programas Culturais, Artísticos e Jornalísticos: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários e animação, programação jornalística e religiosa, sendo que esta última no limite de</p>

	<p>dez por cento do total;</p> <p>IV - Teledramaturgia: novelas, seriados, séries, minisséries e outras obras audiovisuais;</p> <p>V - Programação Jornalística: telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, documentários, reportagens e assemelhados, e eventos esportivos</p>
Territorialidade da Regionalização	<p>Art. 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se:</p> <p>I - Produção Regional: a produção cultural, artística e jornalística totalmente produzida e emitida nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras de radiodifusão ou televisão e suas afiliadas e realizada por produtor local, seja pessoa física ou jurídica;</p>
Produção Independente	<p>Art. 2o No caso das emissoras de televisão, pelo menos quarenta por cento das horas semanais estabelecidas no art. 1o deverão ser obrigatoriamente cumpridos com a veiculação de produção independente.</p> <p>Parágrafo único. Do total reservado à produção independente, pelo menos quarenta por cento deverão ser destinados à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até cinco por cento à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.</p> <p>Art. 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se:</p> <p>II - Produção Independente: aquela realizada por produtor ou produtora independente que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica;</p>
Cinema Nacional	<p>Art. 4o As emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, pelo menos, uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, sendo, no mínimo, cinquenta por cento de longa metragem.</p> <p>§ 1o A exibição de obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente será computada em dobro para os fins do disposto no art. 1o.</p>
Conteúdo sob demanda e TV por assinatura	<p>§ 2o Nos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de serviços de telecomunicações, deverá ser observada a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de cinquenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional.</p> <p>Art. 5o As operadoras de serviços de televisão por assinatura deverão destinar, em sua grade, canal inteiramente dedicado à veiculação de produção cultural e educativa brasileira, sendo que, no mínimo, sessenta por cento da respectiva programação deverá ser fornecida, mediante contrato, por produtores independentes para exibição pela operadora.</p>
Sanções	<p>Art. 7o O não cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta Lei por parte das emissoras de rádio e televisão implicará, sucessivamente, a aplicação das seguintes penalidades:</p>

	I – advertência; II – multa; III – suspensão da concessão por até vinte e quatro horas, no caso da primeira reincidência; IV - suspensão da concessão por até trinta dias, a cada reincidência.
Transição	Art. 8o As emissoras de rádio e televisão terão um prazo de dois anos para adaptar suas programações aos percentuais definidos nesta Lei. Art. 9o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Tabela 5: Relatório final aprovado pelo deputado Marcelo Barbieri (10/12/2016) na CCTCI

Fonte: Elaboração do autor

4.4 - Fase III: Contraofensiva no Senado (2003-2006)

Com a aprovação do Projeto de Lei 256/1991 na Câmara dos Deputados, inicia-se uma **contraofensiva** dos setores conservadores no Congresso para protelar e descaracterizar o projeto. Primeiro foi tentado, sem êxito, barrar o processo na CCJR ainda na Câmara dos Deputados. Com a chegada do projeto no Senado, este passou a ser designado como Projeto de Lei iniciado na Câmara (PLC) nº 59/2003. O primeiro embate entre os atores envolvidos ocorreu dentro do Conselho de Comunicação Social (CCS), órgão empossado após um acordo para a aprovação da entrada do capital estrangeiro na mídia brasileira¹⁰⁷. O momento era de reestruturação das empresas de comunicação brasileiras, que buscavam se recuperar da crise econômica que provocou um alto endividamento do setor. Sérgio Mattos (2010) também aponta que neste momento a televisão brasileira passava por uma nova fase tecnológica de “convergência e da qualidade digital”¹⁰⁸.

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) para presidente, os planos do novo governo para a comunicação ainda não eram certos. A reforma dos meios de comunicação, antes presente de forma explícita nos planos de governo de Lula nas outras três eleições em que ele fora derrotado, não esteve presente no projeto apresentado pelo partido para as eleições de 2002, que buscava construir uma imagem menos radical para buscar apoio de

¹⁰⁷ A abertura de 30% das empresas de comunicação foi apresentada pelos veículos como a solução para a crise no setor no início dos anos 2000. Segundo Roldão (2005), até a oposição, liderada pelo PT, passou a aceitar a proposta, surpreendendo entidades como o FNDC. O Fórum então se movimentou para que a oposição apresentasse como contrapartida à aprovação da PEC a instalação imediata do CCS.

¹⁰⁸ Para Mattos, esta fase que começa nos anos 2000 aponta para interatividade “cada vez maior dos veículos de comunicação, principalmente a televisão, com a internet e outras tecnologias da informação” (2010, p. 85).

setores conservadores da sociedade. Paulo Fernando Liedtke afirma em sua tese sobre o agendamento da mídia e o governo Lula que “a ênfase na comunicação foi citada de uma forma fragmentada nas propostas culturais ou de infraestrutura do Estado, sem entrar nas questões polêmicas que historicamente marcam o setor” (2006, p. 167).

O primeiro ministro das Comunicações escolhido por Lula foi o então deputado Miro Teixeira (PDT-RJ), que assumiu a pasta propondo “mudanças nas relações sociais, no modo de vida dos cidadãos e no modo de organização do trabalho e da produção”¹⁰⁹, a partir da convergência advinda da digitalização. O próprio ministro levaria à frente as discussões sobre a escolha do padrão brasileiro para a digitalização da TV. O crescimento das empresas multinacionais de telecomunicações, com as privatizações do setor pelo governo FHC, trazia o temor da inevitável nova concorrência que o setor de radiodifusão nacional encontraria em um processo de convergência tecnológica. O primeiro mandato de Lula ainda foi marcado por polêmicas como a iniciativa de transformar a ANCINE (Agência Nacional do Cinema) em ANCINAV¹¹⁰(Agência Nacional do Audiovisual), pensada pelo Ministério da Cultura como uma nova agência que regularia todo setor audiovisual. A proposta foi vazada pela imprensa antes mesmo de ser tornada pública, provocando uma grande ofensiva empresarial. Outra controvérsia foi em torno da criação de um Conselho Federal de Jornalismo¹¹¹, órgão defendido pela Federação Nacional dos Jornalistas, mas que também sofreu grande oposição dos grupos de mídia brasileiros.

Neste período, o Projeto de Lei 256/1991, agora denominado PLC 59/2003¹¹², foi lido no plenário do Senado em 28 de agosto de 2003 e remetido a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para análise. Em setembro de 2003, o senador César Borges (PFL-BA), ex-governador baiano que tinha ligações históricas com ACM, acabou sendo nomeado como relator do projeto na CCJ. Mas ainda em outubro de 2003, o Conselho de Comunicação

¹⁰⁹ Entrevista de Miro Teixeira para Revista Mercosul: http://www2.uol.com.br/revistadomercosul/pesquisa-public/mercossul/mercossul_89_destaque.htm Liberation Sans; Arial

¹¹⁰ A proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (ANCINAV) que substituiria a ANCINE (Agência Nacional de Cinema), em conjunto com uma nova Lei Geral do Audiovisual, sequer foi apresentada oficialmente pelo governo. O texto em debate no Ministério da Cultura em 2004 acabou vazado na imprensa, sendo alvo de fortes críticas por parte dos veículos de comunicação, alegando a intenção do governo de “dirigismo estatal” e de desejar controlar a mídia. O governo acabou recuando e encaminhando ao Congresso “uma nova proposta de legislação de fomento e fiscalização na área de produção audiovisual” (LIMA, 2011, p. 35).

¹¹¹ O governo decidiu apoiar a proposta de criação do Conselho Nacional de Jornalismo construída pela FENAJ e encaminhou o texto ao Congresso em 2004. A proposta inicial tinha como objetivo de “promover uma cultura de respeito ao Código de Ética dos Jornalistas” (2011, p. 34). Os veículos de comunicação passaram a acusar o governo de buscar controlar a imprensa com a medida, se somando as críticas referentes à ANCINAV. A proposta foi rejeitada pela Câmara ainda em 2004.

¹¹² Utilizaremos nesta parte de análise o número pelo qual o PL passou a ser nomeado no Senado, PLC 59/2003.

Social (CCS) solicitou à presidência do Senado “a oportunidade do Conselho manifestar-se formalmente em relação ao presente projeto”. Para o então recém-instalado CCS, o debate da regionalização poderia ser o primeiro grande tema em que o órgão incidiria no Congresso Nacional.

A eleição para a primeira composição do CCS foi realizada em 5 de junho de 2002, formando uma composição desfavorável para os setores que buscavam uma pauta mais progressista para as comunicações¹¹³, com a ocupação das vagas destinadas à sociedade civil por representantes próximos ao setor empresarial e jornalistas ilustres, com exceção do representante do Conselho Federal de Psicologia. Logo no início da sua primeira gestão, presidida pelo representante da sociedade civil José Paulo Cavalcanti, o conselho organizou-se em cinco comissões, uma delas específica para debater a “regionalização e a qualidade da programação na televisão e no rádio”.

Enquanto o PL 256/1991 ainda tramitava na Câmara em busca de acordo, a Comissão de Regionalização do CCS realizava sua primeira reunião em agosto de 2002. Mas a comissão de fato passou a funcionar somente após o projeto ser aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado, quando então o presidente do Senado acatou o pedido de Cavalcanti para que o projeto pudesse ser analisado pelo Conselho. Em sua pesquisa sobre o CCS, Carlos Gilberto Roldão (2005) considera que as discussões ocorridas sobre a regionalização no órgão representaram a pauta mais relevante da primeira gestão do conselho. Os trabalhos da Comissão de Regionalização começaram em novembro de 2003.

Com o envio para o CCS do PLC 59/2003, o presidente do Conselho designou três novos membros para a comissão, solicitando então a análise e emissão de relatório sobre o projeto aprovado na Câmara. A Comissão passou a ser integrada pelos seguintes conselheiros: Paulo Machado de Carvalho Neto (representante das empresas de rádio), Roberto Wagner Monteiro (representante das empresas de televisão), Francisco Pereira da Silva (representante da categoria profissional dos radialistas), Berenice Mendes Bezerra (representante da

¹¹³ Após a tentativa de acordos entre empresários e entidades ligada a trabalhadores por uma composição consensual, que não teve sucesso, o Congresso Nacional acabou compondo uma chapa com as oito representações dos respectivos segmentos empresariais e de trabalhadores (considerando que a vaga destinada para “engenheiro com notório saber” foi ocupada por um funcionário de uma grande emissora) e com os cinco representantes da sociedade civil. As vagas previstas para a sociedade civil não foram compostas por representantes de entidades associativas, com exceção do representante do Conselho Federal de Psicologia, Ricardo Moretzsohn, gerando críticas do FNDC e demais segmentos organizados. Foram os outros indicados para estas vagas Jayme Sirotsky, proprietário da RBS – filiada da Globo no Rio Grande do Sul; Carlos Chagas, jornalista, ex-diretor de jornalismo da TV Manchete e professor da UnB; Alberto Dines, jornalista e fundador do Observatório da Imprensa; e José Paulo Cavalcanti Filho, advogado e articulista, ex-ministro da Justiça (interino) do governo Sarney.

categoria profissional dos artistas), Alberto Dines e Carlos Chagas (representantes da sociedade civil), tendo, ainda, como suplente o conselheiro Ricardo Moretzsohn (representante da sociedade civil)¹¹⁴.

A Comissão do CCS começou seu trabalho realizando duas amplas audiências públicas para discussão sobre o tema, em março de 2004, com participação da deputada Jandira Feghali (PcdoB-RJ), idealizadora do projeto, do relator na CCJR da Câmara, do deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), relator do projeto da CCJ da Câmara, de representantes da sociedade civil, empresarial e não empresarial, e do poder público¹¹⁵. O debate explicitou as posições dos campos sociais que polarizavam o tema. O campo progressista, reunindo trabalhadores e intelectuais, questionava as limitações do projeto aprovado na Câmara, mas, mesmo assim, defendeu sua aprovação. Já o campo conservador, liderado pelo setor empresarial, buscavam inviabilizar o projeto com alterações incisivas no texto. Na audiência pública, os radiodifusores negaram todo o processo de negociação ocorrido na Câmara, inclusive surpreendendo os parlamentares envolvidos no acordo, assumindo o discurso da inconstitucionalidade do projeto como a “principal arma para enfrentar essa nova fase da discussão” (ROLDÃO, 2005, p.142). A posição, por exemplo, da Rede Record, emissora ligada à Igreja Universal do Reino de Deus, representada por José Marcelo Amaral, e também por seu representante na CCS, Roberto Wagner Monteiro, insistia no argumento da ilegalidade do limite de 10% do tempo para os programas religiosos destinados às cotas da produção regional. Evandro Guimarães, diretor das Organizações Globo, também fez coro pela inconstitucionalidade do projeto, ensejando a construção de um substitutivo ao texto da Câmara e afirmando que “o modelo de televisão brasileira não será muito beneficiado pelo projeto tal como está”.

Guimarães ainda defendeu um parecer realizado pelo advogado Luís Roberto

¹¹⁴ Os trabalhos da comissão também foram acompanhados pelos conselheiros Daniel Koslowsky Herz, representante dos jornalistas, Geraldo Pereira dos Santos, representante dos trabalhadores em cinema e vídeo, e da cineasta Assumpção Moraes de Andrade, que ocupava a vaga de suplente da sociedade civil.

¹¹⁵ Participaram da audiência pública os seguintes convidados: deputada Jandira Feghali, autora do projeto; deputado Roberto Magalhães, relator do projeto na CCJR da Câmara; Alexandre Annenberg (Diretor Executivo da ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura); Evandro do Carmo Guimarães (Diretor-presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo); José Marcelo Amaral (Rede Record); Alex Patez Galvão (Universidade Federal do Rio de Janeiro); Nelson Hoineff (Instituto de Estudos de Televisão - IESTV); Esther Império Hamburger (Antropóloga e Professora da Escola de Comunicação e Artes da USP); Geraldo Moraes (Presidente do Congresso Brasileiro de Cinema); Plínio Marchini (Vice-Presidente Executivo da Rede InterTV); Manoel Rangel, Assessor Especial da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura; Paulo Fernandes Neto, Diretor Executivo da Rádio Jornal do Comércio de Recife; Washington Mello, Diretor-Geral do Grupo Bandeirantes – Brasília; e Flávio Cavalcanti Júnior, Diretor Regional do SBT Brasília.

Barroso¹¹⁶, a pedido da ABERT, apresentando os equívocos como à delimitação geográfica da regionalização, à obrigação da produção independente e à existência de cotas de conteúdo para operadores de TV por assinatura. Representados por Alexandre Annenberg, os operadores de TV por assinatura também questionavam a legalidade das disposições aprovadas na Câmara que afetavam o setor, com a cotas para o serviço de vídeo sob demanda e de programação independente para o canal educativo cultural, solicitando a exclusão dessas propostas. O diretor da Bandeirantes, Washington Mello, destacou que seria “preciso buscar, não protelatoriamente, mas efetivamente, condição de reunir todos os setores envolvidos e propor um projeto que seja de entendimento do maior número possível de setores interessados”.

Como contraponto, Nelson Hoineff, diretor do Instituto de Estudos de Televisão e representando os produtores independentes, defendeu a necessidade do projeto “levar em conta em profundidade todos os vetores que compõem o processo de produção, difusão e comercialização do produto televisivo”. Alex Patez Galvão, pesquisador da área, reforçou a necessidade de defesa da produção independente por ser o elo mais fraco da cadeia produtiva do audiovisual. Jandira Feghali lembrou a busca do consenso com diversos setores para aprovação do projeto na Câmara, sendo que o acordo havia respeitado “a correlação de forças que a sociedade expressa aqui dentro do Parlamento brasileiro”, destacando ainda o apoio dado pela classe artística. A deputada reforçou que a cota para programas religiosos havia sido proposta pela própria Record, que havia dado seu aval na aprovação do projeto, e que o dispositivo não impediria que a emissora transmitisse um tempo ainda maior deste gênero ao longo da programação, mas só não poderia ser mais contabilizado como produção regional. Jandira solicitou ainda o apoio do Conselho para aprovação da matéria sem modificações no texto já aprovado, como um reconhecimento do esforço para construção do consenso na Câmara. “Porque a não aprovação no Senado agora para a sanção do governo federal, do governo da república, implica na inexistência da lei por pelo menos mais dois ou três anos no Brasil”, afirmou a deputada. O próprio representante do Ministério da Cultura, Manoel Rangel, também colocou o governo a disposição para as mediações possíveis para aprovação imediata do PL 59/2003.

Após a audiência, a Comissão de Regionalização do CCS voltou a se reunir nos dias 9 e 16 de março de 2004, além da realização de pelo menos três reuniões informais para

¹¹⁶ Luis Roberto Barroso foi nomeado em 2013 como ministro do Supremo Tribunal Federal pela presidenta Dilma Rousseff.

construir um relatório final que seria levado à votação no pleno do Conselho. Mas as negociações emperraram mesmo com a disposição dos representantes de trabalhadores em construir uma nova mediação. Os radiodifusores desejavam mudanças substanciais no PL, com alterações nas cotas previstas para a regionalização e para a produção independente, inviabilizando um entendimento entre as partes. Dentro da Comissão, formou-se uma maioria progressista, contando com a presença de Ricardo Moretzsohn, representante dos psicólogos, já que os demais representantes da sociedade civil, Alberto Dines e Carlos Chagas, ausentaram-se das reuniões. Coube então à presidente da Comissão Berenice Mendes Bezerra, representante dos artistas, construir um relatório da maioria¹¹⁷ aprovado com votos em separado de Paulo M. de Carvalho Neto, representante do setor de rádio e presidente da ABERT, e Roberto Wagner Monteiro, em nome do setor de TV e diretor da Rede Record. O relatório indicava a aprovação do PLC 59/2003 sem alterações, apoiando o acordo realizado na Câmara.

Em 3 de maio de 2004, o pleno do CCS aprovou o relatório aprovado na Comissão de Regionalização por 7 votos favoráveis e 5 contrários¹¹⁸. O texto, mesmo que ponderando as necessidades de aperfeiçoamento no projeto, recomendou “o urgente e imperioso referendo do Senado Federal ao Projeto Lei da Câmara nº 59, de 2003”, para dar sequência de forma célere ao texto acordado por amplos setores na Câmara após 13 anos de tramitação. Na justificativa de seu voto, Mendes denunciou a tática dos empresários de “postergar ao máximo a regulamentação do art. 221 da Constituição Brasileira, buscando retirar do mesmo o quanto possível de eficácia”. O relatório ainda rebateu os argumentos de inconstitucionalidade do texto apresentado pelos setores empresariais, com a defesa da obrigatoriedade dos percentuais de regionalização, da reserva à produção independente e dos instrumentos previstos de garantia do conteúdo nacional para as novas tecnologias em expansão.

Os representantes do setor empresarial, Paulo Machado de Carvalho Neto e Roberto Wagner Monteiro, apresentaram votos em separado com propostas de alteração de texto que já tinham sido rejeitadas no debate na Comissão de Regionalização, defendendo mudanças profundas no texto aprovado na Câmara. Monteiro, representante da Record, propôs o fim da obrigatoriedade das cotas de regionalização e de produção independente, a não limitação da

¹¹⁷ Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=23/09/2004&paginaDireta=30317>

¹¹⁸ Votaram a favor do projeto os conselheiros Frederico Ghedini (suplente), Francisco Pereira da Silva, Berenice Mendes Bezerra, Geraldo Pereira dos Santos, Alberto Dines, Regina Dalva Festa (suplente), Ricardo Moretzsohn. Os votos contrários foram de Paulo Machado de Carvalho Neto, Roberto Wagner Monteiro, José Fogaça, Fernando Bittencourt e Jayme Sirotsky.

porcentagem de 10% para a programação evangélica dentro das cotas de regionalização, a descaracterização das produtoras independentes e o fim das cotas para o rádio e para o serviço sob demanda das TVs por assinatura. Já Paulo Machado, presidente da ABERT, apresentou as propostas do parecer assinado por Luis Roberto Barroso, ponderando como **inaceitável** a produção independente obrigatória, **inaceitável** a exibição obrigatória de obra cinematográfica nacional, **inaceitáveis** as cotas para vídeo sob demanda, além de considerar que a tramitação do PL na Câmara não havia cumprido os ritos procedimentais, já que a proposta deveria ter sido apensada ao PLS 202/1999, aprovado pelo Senado, e que esse teria precedência frente ao projeto de Jandira Feghali.

Para que o parecer fosse aprovado, foi necessária a ampla participação dos representantes dos trabalhadores e da aceitação da maioria dos conselheiros indicados nas vagas da sociedade civil que compactuavam com uma perspectiva progressista da regulação. Na segunda (2004), terceira (2012) e quarta (2015) composição do Conselho de Comunicação Social, as vagas destinadas às representações da sociedade civil acabaram ocupadas por conselheiros conservadores, sendo muitos deles ligados à grupos de mídias e até ministros de Estado, impedindo que prevalecessem posições progressistas no CCS, como no debate sobre a regionalização em 2004.

Na pesquisa de Carlos Gilberto Roldão, ele mostra que os setores empresariais no CCS tinham como objetivo apenas o protelamento da tramitação do PL 59/2003, sendo a estratégia adotada durante toda a tramitação da proposta no Senado.

Resultado de reivindicação popular, o CCS foi tratado pelos representantes dos empresários como mais um espaço de atuação ou extensão do *lobby*, que já é feito, rotineiramente, em Brasília. Esse segmento da sociedade não pretende mudança alguma que altere o atual modelo. As únicas mudanças reivindicadas pelos empresários da comunicação são aquelas que vão ao encontro dos seus próprios interesses políticos e mercadológicos. (ROLDÃO, 2005, pg. 183)

4.4.1 - O retorno à tramitação no Senado

Com parecer positivo aprovado no CCS, em maio de 2004 iniciar-se-ia a discussão sobre a tramitação do PLC 59/2003 na CCJ do Senado, continuando como relator o senador

César Borges (PFL-BA). A partir de julho, mais uma série de medidas protelatórias foram impetradas por outros parlamentares contra o PL. O senador Luiz Otávio (PMDB-PA)¹¹⁹, em julho de 2004, Tasso Jereissati (PSDB-CE)¹²⁰, em novembro de 2004, e Gerson Camata (PSDB-ES), em dezembro de 2004, solicitaram à presidência do Senado que o PLC 59/2003 tramitasse na casa apenas depois que a Câmara aprovasse outros projetos que teriam como objeto a regulamentação da regionalização, como o PLS 202/1999, PL 3384/1997 e o PL 4539/2001. Como havia necessidade da proposta ser aprovada em plenário, os requerimentos entram em pauta para votação por 11 vezes. Em abril de 2005, a CCJ aprovou um requerimento solicitando a retirada do pedido realizado pelo senador Tasso Jereissati na comissão e, somente em dezembro de 2005, o senador Gerson Camata solicitou também a retirada de seu requerimento, podendo assim o PLC 59/2003 voltar para a CCJ.

Os artifícios regimentais apresentados pelos senadores funcionaram como mais um instrumento para retardar a tramitação do projeto por cerca de um ano e meio, seguindo a mesma estratégia definida pelos setores empresariais no CCS.

Com a adesão do PMDB à base do governo Lula, o Ministério das Comunicações passou a ser comandado pelo então deputado federal Eunício Oliveira (PMDB-CE), proprietário de três emissoras de rádio¹²¹, que ficou na pasta entre 2004 e 2005, quando foi sucedido¹²² pelo senador Hélio Costa (PMDB-MG), político com fortes ligações com os radiodifusores, sendo inclusive proprietário de rádios no interior de Minas Gerais¹²³. Com dois ministros peemedebistas alinhados às emissoras, o debate sobre a digitalização da televisão passou a ser prioridade. Em julho de 2006, Lula assinou decreto estabelecendo a implantação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T)¹²⁴. O novo sistema escolhido, conhecido como nipo-brasileiro, foi definido a partir da tecnologia do sistema japonês, somada a pequenas inovações desenvolvidas no país a partir de uma rede de consórcios de

¹¹⁹ O senador Luiz Otávio retira seu pedido de requerimento em 17 de agosto de 2004.

¹²⁰ O pedido do senador Tasso Jereissati foi aprovado anteriormente na CCJ.

¹²¹ Conferir matéria da *Folha de S.Paulo*: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0601200406.htm>

¹²² Hélio Costa assume o ministério a partir de uma reforma promovida por Lula, em um processo de recomposição de sua base parlamentar, indicando políticos que não teriam intenções eleitorais em 2006.

¹²³ Conferir matéria da revista *Tela Viva*: <http://convergecom.com.br/teletime/06/07/2005/helio-costa-e-o-novo-ministro-das-comunicacoes>

¹²⁴ Para Samuel Possebom (2015), o Decreto 5820/2006, que estabeleceu o SBTVD-T, foi resultado de “um processo de quase três anos de discussão entre governo, empresas e academia sobre as possibilidades tecnológicas da TV digital e o que isso deveria mudar no modelo normativo da radiodifusão. Mas o resultado final foi limitado. Na prática, o decreto apenas instituiu o padrão ISDB-T como padrão tecnológico a ser seguido pelo Brasil e consolidou os princípios da alta definição, mobilidade e interatividade como requisitos do modelo brasileiro. Não houve nenhuma mudança mais profunda em relação ao modelo de outorgas, competição, política industrial ou regulação do setor”.

pesquisas instituída em 2004, tendo mais destaque o *middleware* Ginga. A opção por este sistema agradava as emissoras do país, já que as outras opções em disputa — o sistema europeu e norte-americano — não atendiam as demandas de mobilidade e alta definição de imagem defendidas pelos empresários.

O modelo escolhido enfrentou uma forte oposição de entidades da sociedade civil — articuladas pela Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital¹²⁵ — que buscavam o desenvolvimento da tecnologia nacional, a ampliação de canais, a inserção de novos atores na radiodifusão e uma política pública de convergência e interação entre a TV Digital e serviços eletrônicos. O exemplo definido pelo governo privilegiou mais uma vez o setor privado hegemônico da televisão, garantindo às emissoras uma reserva do espectro eletromagnético que poderia ter sido usada para a ampliação do número de canais, principalmente públicos e comunitários, como desejavam as entidades civis. Para os radiodifusores, a decisão permitiu acenar para uma mudança no modelo de negócio frente ao cenário de convergência tecnológica, com integração para serviços móveis e de transmissão de dados, possibilitando uma alternativa à disparidade do mercado de radiodifusão em comparação com o de telecomunicações.

Neste momento fronteiro de mudança tecnológica, o projeto de regionalização foi retomado no Senado após quase dois anos de paralisação por instrumentos regimentais de senadores do campo conservador. Vencidas estas medidas protelatórias, o PLC 59/2003 retornou para a Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ), em 8 de dezembro de 2005, para relatoria do senador César Borges. Em maio de 2006, o projeto recebeu quatro emendas dos senadores Leonel Pavan (PSDB-SC) e Flexa Ribeiro (PSDB-PA)¹²⁶, atendendo aos interesses dos radiodifusores. Os senadores propuseram a supressão dos artigos relacionados à obrigatoriedade das cotas de programação independente e aos serviços de vídeo sob demanda. Eles também sugeriram o fim das obrigações das cotas para programas regionais, propondo que as mesmas fossem estimuladas sem o caráter obrigatório, modificando ainda as já reduzidas horas de programação previstas no projeto aprovado na Câmara. Todas estas propostas já haviam sido apresentadas pelos radiodifusores no CCS.

¹²⁵ A Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital era formada por entidades históricas na luta pela democratização da comunicação, como o FNDC, ONGs e entidades ligadas ao desenvolvimento tecnológico. Conferir a carta de fundação em: <http://www.FENAJ.org.br/materia.php?id=1070>

¹²⁶ No sistema informativo do Senado não é possível visualizar a integralidade das emendas dos dois senadores. No relatório apresentado pelo deputado César Borges em 12/07/2006, o relator descreve o teor das quatro emendas.

Em 12 de julho de 2006, o senador César Borges (PFL-BA) apresentou seu relatório¹²⁷ sobre o PLC 59/2003 na CCJ, então comandada por seu correligionário Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), ex-ministro das comunicações e proprietário da afiliada da Globo na Bahia. O senador decidiu acatar as emendas apresentadas que deixavam de fora o incentivo à produção independente e as cotas para serviços sob demanda e para TV paga, mas não aceitou as propostas de modificações que flexibilizavam as cotas de programação regional, o que deixaria de ser uma obrigação e passariam a ser um estímulo¹²⁸. Para César Borges, o projeto deveria se resumir a regulamentar o inciso III do artigo 221 da Constituição, cuidando “unicamente da regionalização da produção cultural, artística e jornalística das emissora de rádio e TV”, deixando o estímulo à produção independente, estabelecido no inciso II do artigo 221, para outro projeto.

O senador modificou a proposta de abrangência da regionalização, deixando de se situar no estado da federação e passando para a reserva de veiculação de programação estabelecida nas regiões geográficas oficiais. Ele ainda estabeleceu novas cotas horárias inferiores para a programação e sua relação com as áreas aplicadas¹²⁹; excluiu espaço para exibição de filmes nacionais; modificou as cotas para o rádio, estabelecendo uma porcentagem de 10% de transmissão cultural, artística e jornalística de caráter regional; vinculou ainda as punições às previstas na Lei 4117/1962, que regulamenta o setor de radiodifusão; e ampliou o prazo para adaptação das emissoras para três anos. Em 6 de setembro de 2006, foi aprovado o parecer do substitutivo do senador César Borges na CCJ, com a justificativa da necessidade de “reparos e aperfeiçoamentos” no PLC 59/2006, fazendo com que o projeto saísse de uma fase de protelação e inércia e vencesse a sua primeira comissão do Senado.

O relatório atendia em grande parte às propostas dos empresários do setor, citando inclusive pontos de inconstitucionalidade desenhados pela ABERT na discussão no CCS. Durante a votação, a Senadora Ideli Salvatti (PT-SC) ainda se dispôs a pedir vistas do projeto a partir do grande número de alterações propostas, intenção seguida também pelo senador Edison Lobão (PMDB-MA). Outros senadores solicitaram uma reavaliação dos dois parlamentares que pediram vistas, alegando que um grupo de artistas havia estado na

¹²⁷ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=24459&c=PDF&tp=1>

¹²⁸ O relatório apresentado por César Borges deu nova redação para a obrigação de regionalização: “As emissoras de televisão **veicularão** produção cultural, artística e jornalística, de caráter regional, das regiões geográficas em que se encontram sediadas, nos seguintes limites mínimos”

¹²⁹ O parecer estabeleceu cota de 20 horas semanais para localidade com mais de 2 milhões de televisores, 15 horas para mais de 1 milhão, 10 horas para mais de 500 mil e 7 horas para até 500 mil.

comissão pedindo agilidade para votação do projeto, inclusive dialogando com o senador Borges. Ideli acabou demovida da ideia, após citar uma conversa com a deputada Jandira Feghali ao telefone, alegando que o projeto ainda tramitaria em outra comissão e que era importante o avanço dele, seguida novamente por Lobão. O relatório de César Borges acabou aprovado por unanimidade na CCJ do Senado. O caminho agora seria a tramitação na Comissão de Educação (CE).

Enquanto que a discussão no CCS garantiu uma primeira vitória dos setores progressistas na defesa do acordo desenhado para aprovação do PL na Câmara dos Deputados, a tentativa de protelar a tramitação e a passagem do projeto pela CCJ representou uma **contraofensiva** dos empresários no Senado Federal. As posições expressas pelos radiodifusores no Conselho de Comunicação já antecipavam as propostas que seriam aprovadas dentro da CCJ, onde as principais proposições progressistas seriam derrotadas. O parecer de César Borges garantiu um recuo no projeto, impedindo alterações no negócio da televisão, estabelecendo cotas ainda menores que as aprovadas na Câmara e até prevendo um prazo maior para aplicação da legislação, de três anos.

A mudança da delimitação da produção regional para área das regiões oficiais do país tornaria o projeto ainda mais inócuo. O golpe mais duro foi nas cotas de produção independente, que poderiam atuar na descentralização da produção televisiva no país. Ao excluir também as cotas específicas para o cinema nacional, Borges acabou não acatando as principais propostas defendidas pelo setor do audiovisual e tornando o projeto pouco aderente a uma proposta de mudança no sistema. O relatório aprovado ainda excluiu as possibilidades de intervenção no serviço de vídeo sob demanda, ofertado por operadoras de telecomunicações, deixando de lado a inserção nas mudanças tecnológicas em que o setor começava a sofrer. Do ponto de vista regulatório, o texto aprovado na CCJ só garantia a permanência da televisão como ela já era.

Tema	Proposta
Cotas para regionalização	<p>Art. 1o A regionalização da produção cultural, artística e jornalística, na programação das emissoras de rádio e televisão, nos termos do art. 221, inciso III, da Constituição Federal, rege-se pelo disposto nesta Lei.</p> <p>Art. 3o As emissoras de televisão veicularão produção cultural, artística e jornalística, de caráter regional, das regiões geográficas em que se encontram sediadas, nos seguintes limites mínimos:</p> <p>I – 20 (vinte) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de</p>

	<p>execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 2.000.000 (dois milhões) de domicílios com televisores;</p> <p>II – 15 (quinze) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 1.000.000 (um milhão) de domicílios com televisores;</p> <p>III – 10 (dez) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 500.000 (quinhentos mil) domicílios com televisores;</p> <p>IV – 7 (sete) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja até 500.000 (quinhentos mil) domicílios com televisores.</p> <p>Parágrafo único. Os valores estabelecidos nos incisos I, II e III deste artigo deverão, no prazo de 5 (cinco) anos contados a partir da entrada em vigor desta Lei, alcançar, respectivamente, 25 (vinte e cinco), 20 (vinte) e 15 (quinze) horas semanais, com aumentos anuais de 1 (uma) hora.</p> <p>Art. 4o As emissoras de rádio destinarão, diariamente, pelo menos 10% (dez por cento) de seu tempo de transmissão para a veiculação de programação cultural, artística e jornalística de caráter regional.</p>
Conceituação da produção regional	<p>Art. 2o Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>I - produção cultural, artística e jornalística: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas e eventos esportivos;</p>
Territorialidade da Regionalização	<p>Art. 2o Para os fins desta Lei, considera-se:</p> <p>II – produção de caráter regional: produção cultural, artística e jornalística cuja temática aborde predominantemente uma determinada região geográfica do País.</p>
Sanções	<p>Art. 5o A não observância dos limites mínimos previstos nos arts. 3º e 4º esta Lei sujeita o infrator à pena prevista no art. 59, alínea b, da Lei no 4.117, de 27 de agosto de 1962, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967.</p>
Transição	<p>Art. 6o Esta Lei entra em vigor após decorridos 3 (três) anos de sua publicação oficial.</p>

Tabela 6: Relatório aprovado do Senador César Borges (06/09/2006) na CCJ

Fonte: Elaboração do autor

4.5 - Fase IV: Estagnação (2006-2014)

Após a aprovação na CCJ do substitutivo do senador César Borges (PFL-BA), o PLC 59/2003 (PL 256/1991) passou para o momento de sua **estagnação**, de paralisia nas negociações e nas votações de relatórios até seu arquivamento em 2014. Logo em 2006, o projeto foi encaminhado para a Comissão de Educação (CE) e depois, por decisão da Mesa Diretora do Senado, para a Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). Mesmo com a apresentação de novos relatórios sobre o projeto nas duas comissões, os autores sempre o retiravam de pauta os relatórios quando da apresentação dos textos para discussão. Durante cerca de nove anos, nada foi votado sobre o PL. Esta postergação acabou atendendo aos interesses dos radiodifusores, que explicitavam a não aceitação da definição de novas regras que afetassem o modelo comercial do setor. O próprio campo progressista, que vinham desde a Constituinte defendendo o cumprimento das finalidades públicas para as concessões de rádio e TV, também não se mobilizou, não priorizando a aprovação do projeto.

O setor de mídia brasileiro ainda vivia um momento de recuperação, com as grandes grupos superando a crise financeira do fim dos anos 1990, e buscava aproveitar o crescimento da economia nacional¹³⁰. Eles ainda iniciavam o processo de migração da televisão para a tecnologia digital, apesar das incertezas que o cenário de convergência midiática poderiam trazer.

Nos mandatos do presidente Lula, os poucos avanços nas políticas de comunicação passavam pela consolidação da classificação indicativa como uma política pública dentro do Ministério da Justiça e a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A revisão da classificação indicativa, iniciado em 2004, mobilizou acadêmicos de área diversas, entidades da sociedade civil — principalmente de proteção da infância — e também os empresários do setor. Dessa articulação realizada pelo governo, resultou uma série de normas para a classificação indicativa em 2006, conforme a previsão da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990. Deste processo também derivou uma reação empresarial, que deu apoio ao prosseguimento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) movida pelo PTB no Supremo Tribunal Federal¹³¹, impetrada

¹³⁰ Entre 2003 e 2010, o Brasil cresceu uma média de 4,26% do PIB por ano.

¹³¹ O julgamento da ADIN teve início em 2011, com relatório favorável à ação do PTB pelo ministro Dias Toffoli, seguida da concordância dos ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia e do então ministro Ayres Britto. O julgamento foi paralisado por um pedido de vistas do também ex-ministro Joaquim Barbosa. O processo

em 2001, contra os artigos do ECA que tratam da punição ao descumprimento da classificação indicativa.

Outra ação importante no quadro de desenvolvimento das políticas de comunicação foi a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) pela Lei 11652/2008, com a regulamentação parcial do artigo 223 da CF, que estabeleceu a complementariedade dos sistemas público, privado e estatal. Em uma articulação do Ministério da Cultura com diversos atores do campo progressista, realizou-se o Fórum Nacional de TVs Públicas em 2007, que resultou na criação da EBC com o objetivo de desenvolver a comunicação pública federal, com a junção da Radiobrás e da TVE. A nova empresa pública foi criada prevendo autonomia editorial e finalidade pública, com a criação de um conselho curador dotado de ampla participação da sociedade e de mecanismos próprios de financiamento. A legislação da EBC ainda garantia ainda um mínimo de 10% de conteúdo regional e 5% de independente na programação da emissora pública, valores ainda abaixo do projeto aprovado na Câmara dos Deputados em 2003. A EBC também seria uma resposta do governo Lula à sua maior crise política, com o escândalo de corrupção denominado “mensalão”, no qual a imprensa teve um papel forte de criminalização do presidente no ano de sua reeleição.

No mesmo período, organizações da sociedade civil passavam a pressionar o governo federal para a realização de uma reforma do sistema de mídia com participação ampla da sociedade. Em um processo iniciado em 2007, durante o Encontro Nacional de Comunicação na Câmara dos Deputados, entidades diversas da sociedade civil uniram-se para a criação da Comissão Nacional Pró-Conferência de Comunicação (CPC), com participação do FNDC e de diversas outras organizações nacionais, com o objetivo de realizar uma conferência setorial da comunicação, a exemplo de outras experiências realizadas durante o governo Lula¹³². O governo acabou por encampar a proposta e realizou em 2009 a primeira Confecom – Conferência Nacional de Comunicação¹³³, o que se constituiu como a maior iniciativa de debate público sobre políticas de comunicação no âmbito governamental. A Confecom contou ainda com a participação de entidades empresariais¹³⁴, que tiveram o mesmo peso das

continua aguardando julgamento do STF, sendo necessário os votos de outros cinco ministros.

¹³² De acordo com Leonardo Avritzer (2012), durante o governo Lula, foi iniciado um processo de ampliação da participação social nas definições das políticas públicas, com fortalecimento dos conselhos e das Conferências Nacionais setoriais. Entre 2003 e 2010, foram realizadas 74 conferências nacionais, tendo a participação de cerca de 10 milhões de pessoas, ou 6,5% da população brasileira (2012, p.12).

¹³³ Ver mais no texto do Intevozes, “*Um breve histórico da Confecom*”: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/intevozes/um-breve-historico-da-confecom-5500.html>

¹³⁴ Após um tensionamento inicial entre setores empresariais e de organizações da sociedade civil, o grupo de radiodifusores representado pela ABERT abandona a organização da conferência, ficando apenas as empresas associadas à Abra — veículos vinculados à Bandeirantes e à Rede TV que haviam rompido com a

entidades “não empresariais” no processo organizativo.

Dentre as propostas construídas pela sociedade civil, estavam um novo marco regulatório para a comunicação, a regulamentação de todo o Capítulo V da CF, o respeito aos direitos humanos, o fortalecimento do sistema público e a universalização da internet. Participaram cerca de 30 mil pessoas em todas as etapas, com 1.800 delegados eleitos para a plenária final, que aprovou 633 propostas, sendo 569 delas por consenso¹³⁵.

O tema da regionalização do conteúdo foi bastante abordado durante a Confecom. Segundo relatório do evento, os estados de Alagoas, Bahia, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Sergipe e Tocantins tiveram em suas etapas estaduais debates sobre o tema da regionalização. Na plenária final, foram aprovadas 16 propostas específicas com a temática da produção regional e mais 17 com a temática da produção independente, além de pelo menos seis propostas que abordavam a regionalização, mas que estavam classificadas em temas como incentivos, financiamento, conteúdo nacional, publicidade e aspectos federativos. A realização da Confecom deu visibilidade a própria demanda social em torno do tema da regionalização, o que em tese reforçaria o próprio PLC 59/2003¹³⁶.

A partir da Confecom, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, comandada pelo jornalista Franklin Martins, realizou um grande seminário internacional sobre regulação¹³⁷ e criou um grupo de trabalho que debateu proposta de uma nova legislação para a comunicação de massa, afastando o debate do Ministério das Comunicações comandado por Hélio Costa. Segundo Samuel Possebom (2015), um anteprojeto foi preparado pelo grupo de trabalho, que contou a participação de vários órgãos de governos e especialistas, mas o resultado nunca foi tornado público. A proposta foi encaminhada para o novo governo que se formava com a eleição de Dilma Rousseff em 2010, que teria se comprometido em tocar este debate.

Após a realização da Conferência, entidades do campo progressista que participaram do processo organizaram-se para lutar por um novo marco regulatório das comunicações no país, como forma de enfrentar a letargia do governo e do legislativo. Um primeiro passo foi

ABERT — e os setores de telecomunicações.

¹³⁵ Disponível em: <http://www.mc.gov.br/acesoainformacao/servico-de-informacoes-ao-cidadao-sic/respostas-a-pedidos-de-informacao/25143-dados-sobre-a-1-conferencia-nacional-de-comunicacao-confecom-realizada-em-2009>

¹³⁶ O autor deste trabalho participou da Confecom, sendo delegado pela sociedade civil “não empresarial” por Minas Gerais na plenária final.

¹³⁷ O Seminário Internacional de Comunicações Eletrônicas e Convergência de Mídia ocorreu em novembro de 2010 em Brasília, com a participação de 11 especialistas internacionais. Ver mais em: http://www.convergenciademidias.gov.br/index.php/saibamais/informacoes_uteis

criação de 20 pontos¹³⁸ que seriam diretrizes para uma nova legislação pelo FNDC em 2011. Na proposta, como item 12, havia a “garantia da produção e veiculação de conteúdo nacional e regional e estímulo à programação independente”. Como desdobramento desta ação, o FNDC liderou em 2012 o lançamento da campanha “Para Expressar a Liberdade”, em conjunto com outras organizações da sociedade civil, com objetivo de envolver a sociedade nas discussões e dar mais visibilidade para a causa de uma nova regulação para a comunicação social.

Dessa campanha, ainda em 2012, quando o Código Brasileiro de Telecomunicações — a base da regulação da radiodifusão — completou 50 anos, foi lançada uma proposta de Lei de Iniciativa Popular da Comunicação Eletrônica¹³⁹ para um novo marco regulatório para o setor. A ideia, nomeada de “Lei da Mídia Democrática”, buscava coletar 1,4 milhões de assinaturas, o 1% do eleitorado previsto para que a proposta de lei fosse encaminhada para o Congresso. O projeto prevê uma forte regulação da comunicação, delimitando inclusive as redes de emissoras — algo desregulamentado no país —, e propondo o estabelecimento de TVs locais, com 70% de sua programação regional. Para as emissoras que comporiam as redes, deveriam ser destinados ainda 30% de sua programação com produção regional, como previsto originalmente por Jandira Feghali. A proposta ainda incentiva programas independente, reservando 10% da programação no seu horário nobre. Esta foi a proposta central dos movimentos ligados ao campo progressistas nos últimos anos. O grande número de assinaturas necessário para a formalização do projeto, maior até que para criação de partidos, foi o grande empecilho para, até 2016, essa meta não ter sido alcançada¹⁴⁰.

O governo Dilma iniciou-se em 2011 com mudanças no Ministério das Comunicações, passando pela primeira vez o comando da pasta a um integrante do Partido dos Trabalhadores (PT). O escolhido foi Paulo Bernardo, ex-deputado federal e ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão entre 2005 e 2010. Frente à expectativa da retomada do debate sobre as mudanças regulatórias iniciada por Franklin Martins, o campo progressista acabou frustrado pelo novo ministro. Paulo Bernardo optou por mudanças pontuais na burocracia do ministério e na revisão de regulamentos do antigo Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. Para

¹³⁸ Estes pontos foram desenhados a partir das priorizações das propostas da Confecom. O documento “20 pontos para democratizar a comunicação no Brasil” pode ser visto aqui: <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/20-pontos-para-democratizar-a-comunicacao-no-brasil/>

¹³⁹ O projeto integral está disponível no site: <http://www.paraexpressarliberdade.org.br/?wpdmdl=1225>

¹⁴⁰ O autor desta pesquisa participou do processo de discussão e formulação, tanto dos 20 pontos em 2011, quanto do Projeto de Lei de Iniciativa Popular em 2012, enquanto associado ao Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, entidade participante do FNDC.

o setor, a aposta central de Dilma era na massificação da internet banda larga, estabelecendo acordos com as empresas de telecomunicações¹⁴¹. Articulada pelo Ministério da Justiça, uma ação importante foi a aprovação Marco Civil da Internet¹⁴², Lei 12965/2014, criando princípios para o uso da rede mundial de computadores.

A grande política de comunicação construída durante o governo de Rousseff foi a criação de uma nova legislação para a TV paga no país, a Lei 12485/2011¹⁴³, que estabeleceu o Serviço de Acesso Condicionado (SEAC). Fruto de acordo entre as empresas de telecomunicações, as de radiodifusão, produtores audiovisuais e governo, a legislação permitiria um fortalecimento da produção independente no país por meio das cotas, da ANCINE como reguladora do audiovisual, e uma ampliação do serviço de TV paga e do acesso à internet a partir da convergência entre os serviços de TV e de telecomunicações.

A lei abriu o caminho para o crescimento do setor pago de televisão. Ela também passou a atender pautas dos produtores audiovisuais, que conquistaram o estabelecimento das cotas para a produção nacional e independente na TV por assinatura, legitimando este instrumentos previsto na própria proposta de regionalização. Esse novo modelo resguardava em parte a maior emissora do país, a Rede Globo, que mantinha agora pequenas fatias dos investimentos feitos no mercado de TV por assinatura e associava-se às empresas de telecomunicações para projetar um novo papel de grande produtor de conteúdo nacional. A legislação também obrigou as empresas de radiodifusão a não mais acumular o papel de provedores de acesso à TV por assinatura e fornecedores de conteúdo para o mesmo serviço, prejudicando os grupos menores de radiodifusão, como a Bandeirantes e o SBT, que teriam que se desfazer de suas participações em cidades menores.

No Senado, o projeto de regionalização da produção de TV passou a caminhar em ritmo lento, após a aprovação do relatório de César Borges na CCJ. Em outubro de 2006, o senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS), radialista gaúcho, assumiu a relatoria do PLC 59/2003 na Comissão de Educação (CE). Em março de 2007, o senador Wellington Salgado de Oliveira (PMDB-MG), empresário da área da educação, suplente do então ministro Hélio

¹⁴¹ Um dos eixos deste projeto de massificação foi a criação do Plano Nacional de Banda Larga, inaugurado ainda no governo Lula. O plano previa a ampliação da infraestrutura de telecomunicações a partir das operadoras privadas, mas também com o renascimento da Telebrás – que se encontrava inativa desde as privatizações. Entidades da sociedade civil questionaram as opções do governo, defendendo uma universalização da internet, com a garantia do regime público para o serviço.

¹⁴² Os debates do Marco Civil da Internet começaram em 2009, a partir de uma consulta pública construída no Ministério da Justiça. Em 2011, o projeto começa a tramitar no Congresso, tendo sido aprovado em 2014. O projeto nasce com a perspectiva de ser a “constituição da internet brasileira”, sendo referência no mundo na garantia de direitos e deveres no uso da internet.

¹⁴³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm

Costa, apresentou requerimento para que o PLC 59/2003 tramitasse pela então recém-criada Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado¹⁴⁴. Mas logo Wellington Salgado desfez o pedido de mudança de tramitação, em junho de 2007, retornando a relatoria ao senador Sérgio Zambiasi na CE. Em 10 de julho, foi apresentado requerimento dos senadores Inácio Arruda (PCdoB-CE), Ideli Salvatti (PT-SC) e Raimundo Colombo (DEM-SC) para realização de duas audiências públicas sobre o projeto com a participação de diversos atores que já vinham debatendo a regionalização desde a Câmara dos Deputados.

As audiências públicas foram realizadas em 13 de setembro e 7 de novembro de 2007¹⁴⁵. Evandro Guimarães, diretor da Rede Globo, iniciou os debates justificando a dificuldade de aprovar propostas de regionalização “porque houveram [sic] várias tentativas de se incluir isso numa lei geral de comunicação social, coisa que todos sabem que não aconteceu”. Ele destacou que o momento era de se acatar a proposta do senador César Borges, aprovada na CCJ, e não mais o projeto da Câmara, por aquela estar “mais adequada o aspecto heterogêneo dos diversos estados e regiões brasileiras”. Guimarães ressaltou a dificuldade das emissoras locais cumprirem novas obrigações, visto que a “organização da indústria” da televisão já era estabelecida, garantindo a programação regional possível em cada mercado local.

Fernando de Souza Dias, diretor da ABPITV, destacou a verticalização do mercado de TV brasileiro, no qual as emissoras são grandes produtoras e distribuidoras. Dias defendeu a necessidade de distinção entre o papel de difusão e de produção na TV brasileira, para o desenvolvimento da indústria e do mercado independente. Márcio Novaes, diretor da Rede Record, apontou que emissora já garantia mais tempo para programação das afiliadas do que o definido na proposta de Jandira Feghali e provocou: “Será que por se tratar de TVs comerciais não devemos apenas estabelecer um percentual mínimo e deixar o mercado reagir conforme o

¹⁴⁴ A CCT do Senado surgiu de um desmembramento das funções da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, que tinha uma subcomissão específica sobre Ciência e Tecnologia e outra sobre Cinema, Teatro, Música e Comunicação Social. A proposta de criação da CCT foi do senador Valdir Raupp, o mesmo que relatará o PLC 59/2003 de 2011 até o seu arquivamento em 2014.

¹⁴⁵ A primeira audiência pública foi realizada com a participação de: Evandro Guimarães, Conselheiro da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT; Fernando de Sousa Dias, Presidente da Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão - ABPI/TV; Paulo Tonet Camargo, Diretor-Geral da Rede Brasil Sul de Comunicações - RBS/Brasília e Wolney Oliveira, Vice-Presidente da Associação de Produtores de Cinema do Norte e Nordeste - APCNN. Já a segunda audiência pública contou com: Cícero Aragon, Presidente da Fundação Cinema - FUNDACINE - RS; Márcio Novaes, Diretor Corporativo da Rede Record; Marco Antônio Tavares Coelho Filho, Assessor de Relações Institucionais da Fundação Padre Anchieta / TV Cultura-SP e Jandira Feghali, Secretária Municipal de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia – Niterói/RJ.

gosto da população, do telespectador? E nós da Record estamos tranquilos, nós temos gordura para queimar dentro dessa proposta”. Marco Antônio Tavares Coelho Filho, diretor da TV Cultura de SP, representando um setor até então invisível no debate sobre a regionalização, destacou a importância do PL 59/2003 por “mudar o modo de produção da televisão brasileira”. E também retrucou: “Ela (a TV) deve produzir ele (sua mercadoria) inteiro? Como ela faz hoje? Então hoje as televisões brasileiras produzem tudo que fazem, praticamente, inclusive as Educativas, inclusive as Públicas. Tudo”.

A autora do projeto, Jandira Feghali¹⁴⁶, foi convidada para o debate, e questionou o relatório do senador César Borges como um retrocesso aos acordos realizados na Câmara, representando uma proposta de desregulamentação. “No relatório da CCJ ele descaracterizou completamente o projeto. Se ficar como ele fez, não adianta nada. (...) Foi à contramão do que se fez no mundo inteiro”. Jandira ainda fez a defesa da amplitude do projeto cerceada por Borges, ao pontuar que com o período vivido de convergência tecnológica faz-se necessário “revolucionar a comunicação brasileira”. “Ou nós desenvolvemos modelos originais de conteúdos, criamos conteúdo para cada plataforma, diversificamos, regionalizamos a produção, criamos novos mecanismos ou ficamos ali, aumentamos a dependência do conteúdo estrangeiro”, afirmou a deputada.

A senadora Ideli Salvatti, então líder do PT, disse que esteve muito perto de garantir regime de urgência no colégio de líderes para o projeto, mas que existiram “poderes” que fizeram com que as lideranças dos outros partidos retirassem as assinaturas do pedido. O senador Heráclito Fortes (DEM-PI) insinuou que a disputa em torno do projeto representava uma briga de “marcas”, afirmando que se as redes de TV não quisessem o projeto fariam com que a proposta levasse “mais oito, dez anos para a tramitação”. Ao final da audiência, o senador Cristovão Buarque (PDT-DF), presidente da comissão, aprovou uma sugestão para que o senador Sérgio Zambiasi apresentasse um relatório para votação até fim de 2007.

Mas o projeto sofreu uma nova onda de protelações. Em abril de 2008, quando o senador Zambiasi ainda não havia apresentado um relatório, Flexa Ribeiro (PSDB-PA), empreiteiro paraense, apresentou um novo pedido para que a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) se manifestasse sobre o mérito do PLC 59/2003, sendo que depois ela ainda retornaria a CE. O requerimento entrou na pauta do Senado por 22 vezes, e sua aprovação votada apenas em 2 de julho de 2008.

¹⁴⁶ Em 2006, Jandira Feghali disputou uma cadeira no Senado pelo Rio de Janeiro, mas acabou em segundo lugar, atrás do eleito Francisco Dornelles (PP).

Enviado para a CCT, Flexa Ribeiro foi designado relator do projeto já em julho de 2008. Em junho de 2009, Ribeiro devolveu a relatoria do projeto, que foi redistribuída para o senador Papaléo Paes (PSDB-AP), médico amapaense. Em 8 de julho de 2009, Paes apresentou um parecer integralmente favorável¹⁴⁷ ao projeto aprovado na Câmara dos Deputados, alegando que o texto fortaleceria o mercado audiovisual interno com a criação de instrumentos regulatórios que garantissem a defesa da concorrência em um cenário da convergência. “É inegável, portanto, que esse novo ambiente estimula a reflexão acerca do fomento à produção do conteúdo nacional, inclusive o papel e as salvaguardas relativos aos produtores independentes,” afirmou Papaléo.

Porém, logo depois de apresentar o relatório, em 15 de julho de 2009, Paes solicitou a retirada de pauta do parecer, com um pedido para reexame e apreciação do texto na terceira sessão da CCT do segundo semestre daquele ano. No fim de 2010, sem o retorno do projeto à pauta da comissão, a proposta acabou arquivada com o encerramento de mais uma legislatura. Em 11 de março de 2011, o projeto foi desarquivado a pedido do senador Inácio Arruda (PCdoB-CE), voltando a debate na CCT.

4.5.1 - Novos relatórios e o arquivamento do projeto

Em março de 2011, o senador Valdir Raupp (PMDB-RO) foi escolhido como novo relator do PLC 59/2003 na CCT. Raupp chegou a apresentar quatro versões de pareceres sobre o projeto, mas não garantiu que nenhuma delas entrasse em votação na comissão. Em 26 de outubro de 2011, o senador publicou seu primeiro relatório favorável¹⁴⁸ ao PL com três propostas de emendas. Ele incluiu na ementa do projeto o inciso II do artigo 221 da CF que determinava a finalidade das emissoras de rádio e TV de promoção da cultura nacional e estímulo da produção independente, sanando um problema apontado por César Borges na CCJ. Defendeu também a supressão dos artigos relacionados à promoção de cotas para o serviço de vídeo sob demanda e à criação de um canal destinado a cultura nacional na TV por assinatura, já que os ambos estavam no escopo do projeto que mudou a regulação do setor pago. Em sua justificativa, o senador apontou que o projeto permitiria a entrada de novos atores comprometidos com o conteúdo audiovisual brasileiro, “bem como o aumento da

¹⁴⁷ Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/62485.pdf>

¹⁴⁸ Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/98689.pdf>

diversidade e da oferta de conteúdo, com evidentes benefícios para o consumidor”. Para Raupp, o PL estimularia a expansão do mercado audiovisual interno, a expansão das exportações e reduziria a necessidade de recursos públicos para apoiar o audiovisual nacional. A justificativa do senador citou outras questões que acabaram não sendo acompanhadas por emendas, como a abrangência da regionalização relacionada às regiões geográficas oficiais e um nova redução da porcentagem para produção regional. Mas, logo em 4 de novembro, o relator solicitou a devolução do parecer para análise. Ainda em julho de 2012, após seu primeiro relatório, o senador acabou devolvendo o PL para sua redistribuição. O projeto passou poucos meses com o senador Tomás Correia (PMDB-RO), que acabou devolvendo o PL com sua saída da CCT. Em dezembro de 2002, o senador Raupp voltou a relatar o PLC 59/2003.

O segundo relatório¹⁴⁹ de Raupp foi apresentado em 13 de maio de 2013. O senador acabou modificando sua primeira avaliação e acatando algumas modificações apresentadas pelo senador César Borges na CCJ. Seu substitutivo passou a tentar uma mediação para atender os diversos interesses envolvidos, garantindo, mesmo que de forma reduzida, a proposta de abranger a produção local, o cinema nacional e a produção independente, deixando de fora apenas questões relacionadas à TV por assinatura, também por causa da nova lei do setor. Nesse substitutivo, Raupp defendeu uma nova delimitação da abrangência geográfica da produção regional, valendo-se da divisão de regiões oficial (como aprovado na CCJ); diferenciou a produção local (produzida nos estados) de uma da região (macrorregião oficial), estabelecendo que as cotas fossem divididas igualmente entre elas; definiu ainda que a abrangências das cotas seriam crescentes a partir da população das localidades e não mais pelo número de televisores em domicílios, como previsto no projeto aprovado na Câmara; apresentou a regionalização, agora por minutos diários, com valores inferiores até a proposta de César Borges; reafirmou a necessidade do projeto contemplar o estímulo à produção independente; estabeleceu que a programação independente seria contada por tempo dobrado para o atendimento às cotas regionais e locais — mas sem nenhuma obrigação para seu cumprimento; reafirmou o incentivo ao cinema nacional — independente da região onde tenham sido produzidos os filmes — sendo contabilizado enquanto programação regional e local; acabou com a limitação de 10% de programação religiosa regional, conforme previa o texto aprovado na Câmara; manteve as penalidades pelo não cumprimento da lei vinculadas ao antigo Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4117/1962), que também eram

¹⁴⁹ Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/127618.pdf>

previstas no relatório de César Borges; e trouxe à tona um tema novo: uma proposta de legalização do uso das transmissões de canais de emissoras de radiodifusão aberta na transmissão de satélites no país, a popular parabólica, impedindo a exibição de outros canais que não fossem concessionários públicos de TV; e acabou descartando no projeto qualquer obrigação para a programação regional no rádio.

Em sua justificativa, Raupp até afirmou que o Senador César Borges havia sanado “os aspectos de inconstitucionalidades”, levantados tanto na Câmara pelo senador deputado Roberto Magalhães, como pelos radiodifusores nas audiências públicas. O senador resumiu que sua proposta seria um aperfeiçoamento do texto e que levaria em consideração a heterogeneidade do país, afirmando “que a produção de programação de qualidade depende de investimentos significativos, sendo um desafio permanente para as emissoras que se espraiam por um país tão distinto em seus indicadores sociais e econômicos regionais”, sendo assim para a radiodifusão “o conceito de economia de escala é fundamental”. Mas em 12 de junho de 2013, o senador Raupp solicitou novamente a devolução do relatório, retirando de discussão da pauta da CCT. Ele reapresentou o mesmo relatório em dezembro de 2013 e o projeto foi novamente para pauta da comissão em 18 de março de 2014, mas o relator pediu novamente o adiamento da discussão.

No dia dois de abril de 2014, Raupp apresentou um terceiro relatório¹⁵⁰ e dois dias depois uma quarta versão¹⁵¹. Na sua terceira proposta, que sequer foi pautada na comissão, inclusive por conter possíveis erros de sistematização, já que havia artigos conflitantes, o relator apresentou novas sugestões que buscariam atender mais as demandas dos produtores independentes e da classe artística. Ele retorna à ideia de que as obras cinematográficas seriam contabilizadas pelo tempo dobrado para o atendimento mínimo das cotas regionais. Raupp ainda acrescentou um artigo prevendo que 5% dos recursos do Fundo Nacional da Cultura fossem destinados para produção independente voltada à radiodifusão. O senador reformulou ainda o conceito de “produção independente” para “produtora independente regional”, adequando ao previsto na Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SEAC), e estabeleceu um novo conceito de conteúdo audiovisual independente, que garantisse às produtoras os direitos patrimoniais das obras. Raupp também atendeu a proposta de limitar a programação religiosa em 10%, como previa o projeto aprovado na Câmara, retirou o artigo sobre sinais via satélite e garantiu as demais proposições de seu segundo relatório.

¹⁵⁰ Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=147852&c=PDF&tp=1>

¹⁵¹ Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=148072&c=PDF&tp=1>

Na sua quarta e última proposta, o senador corrigiu erros na redação da anterior e buscou novos acordos que alteravam pontualmente seu terceiro texto. Raupp acabou aumentando os recursos destinados a financiar a produção independente, voltada para a TV, para 10% dos recursos do Fundo Nacional de Cultura. Recuou e não limitou mais a programação religiosa dentro das cotas para conteúdos regionais, atendendo um pedido das igrejas, e manteve as demais propostas das versões 2 e 3 do relatório.

Em reunião no dia 8 de abril de 2014, enfim o projeto entra em discussão e Valdir Raupp apresentou esse último relatório. O senador Walter Pinheiro (PT-BA) solicitou vistas do projeto e apresentou uma proposta para uma nova audiência pública, alegando a necessidade de ouvir o setor da produção independente. O senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) acompanhou o petista no pedido de vistas coletivas e se somou ao requerimento para audiência pública, sendo a terceira a se realizar no Senado Federal sobre o projeto.

A audiência pública¹⁵² sobre o PLC 59/2003 na CCT ocorreu em 28 de maio de 2014. O senador Valdir Raupp iniciou a reunião afirmando que já estava “muito próximo do equilíbrio” do projeto, e que esperava após aquele momento encontrar este bom senso para levar o projeto à votação. A deputada Jandira Feghali¹⁵³ retornou ao Senado para reforçar a necessidade de se aprovar o projeto e de se criar um “bom acordo”, que levasse a uma tramitação mais célere para seu retorno à Câmara, deixando de lado a defesa da simples aprovação do relatório aprovado em 2003. Mas Feghali ainda defendeu a necessidade do texto garantir pelo menos as cotas horárias acordadas na Câmara, a reincorporação das cotas mínimas para a produção independente, a definição da base territorial da produção ser os estados e não as macrorregiões estabelecidas no país, e até a rejeição da utilização de recursos do Fundo Nacional de Cultura, que para ela já era escasso para as demandas do setor cultural. “Se esse mínimo tem que ser proporcional, podemos debater a proporcionalidade do mínimo, mas a inexistência da cota é que eu acho que não pode acontecer”, solicitou.

A deputada ainda ressaltou as mudanças ocorridas no setor, depois de mais de dez

¹⁵² A audiência pública contou com a participação de: Sônia Regina Piassa, diretora-executiva da Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais - APRO; Luís Roberto Antonik, diretor-geral da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT; José Leal Neto, Assessor Jurídico da Associação Brasileira de Radiodifusores - ABRA; Marco Antônio Altberg, Presidente da Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão - ABPITV; e a deputada federal Jandira Feghali. Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (Softex) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine) declinaram os convites feitos pela CCT.

¹⁵³ Jandira Feghali retornou ao Congresso eleita em 2010. A deputada havia perdido as eleições para o Senado em 2006 e para Prefeitura do Rio em 2008. Ela também foi secretária municipal de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia da Prefeitura de Niterói entre 2007 e 2008 e secretária municipal de Cultura da Prefeitura do Rio de Janeiro entre 2009 e 2010.

anos de tramitação do projeto no Senado, sendo que o sucesso da aprovação da Lei do SEAC poderia impulsionar o projeto de regionalização, já que permitiu que o mercado audiovisual crescesse no país com as cotas para produção independente na TV paga. Sônia Regina Piassa, diretora da Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais, disse ser “preciso que haja o estabelecimento de mecanismos legais que garantam não somente o estímulo, mas também a efetiva obrigatoriedade legal no cumprimento das cotas”. Marco Antonio Altberg, presidente da ABPITV, reforçou a necessidade do retorno da territorialização da regionalização para o estado e não as macrorregiões. “Essa medida (da regionalização nos estados) certamente irá inibir o agravamento da concentração das produções independentes em estados específicos e irá estimular sua descentralização e sua regionalização”, avaliou. Para Altberg, a aprovação de cotas para a produção independente poderia resultar no “estímulo de fato ao processo de desconcentração da produção nacional”.

Luís Roberto Antonik, diretor-geral da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), justificou que os mais de 20 anos de tramitação do projeto significavam que ele “não era razoável” para as emissoras. Antonik afirmou que os radiodifusores estavam alinhados com o relatório de Raupp e com o acordo com as cotas propostas. O representante dos radiodifusores ainda destacou a diferença do modelo de negócio entre a TV aberta e a TV paga, que seria uma rede “descentralizada” (pelo modelo associativo) frente a uma rede centralizada das TVs por assinaturas. Isso não permitia a comparação com o modelo aprovado na Lei do SEAC. No final, a deputada Jandira alertou ainda sobre a necessidade de produzir um novo acordo entre os atores, já que uma Comissão Especial¹⁵⁴ criada para regulamentação da Constituição estava encaminhando uma proposta para a regionalização, sem nenhum debate com os setores. Essa proposta da comissão especial também acabou sendo arquivada em 2014 com a mudança da legislatura.

Após o audiência, em maio de 2014, o projeto voltou para as mãos de Raupp para

¹⁵⁴ A Comissão Especial de Consolidação de Leis e de Dispositivos Constitucionais, criada pela mesa diretora do Congresso presidida pelo senador Renan Calheiros (PMDB-AL), composta por 6 deputados e 6 senadores, tinha como missão apresentar propostas para todos os pontos da Constituição não regulamentados pelo Congresso em uma tramitação especial, sem passar nas comissões temáticas permanentes, sendo votada direto no plenário. A Comissão apresentou entre outras propostas o então o PL 5992/13, de autoria do senador Romero Jucá (PMDB/RR) e do deputado federal Sérgio Zveiter (PSD/RJ), para regulamentar a previsão de percentuais para a regionalização. Deputados do campo progressista, como a deputada Jandira Feghali, contestaram a proposta, questionando a composição da comissão e a falta de debate sobre o tema, que enterraria o PLC 59/2003 (PL 256/1999). Entidades do campo progressista também denunciaram o “golpe” do presidente do Congresso e lançaram a campanha “Quero me Ver na TV e no Rádio”, em defesa de um debate aberto sobre o tema. Ver mais em: <http://blogooosfero.cc/queromevernatv/blog/manifesto-em-defesa-da-regionalizacao-da-programacao-na-radiodifusao>

apresentação da relatoria. Em um ano eleitoral, o senador não se empenhou para recolocá-lo em pauta na CCT. O PLC 59/2003 foi arquivado em dezembro de 2014 com o fim da legislatura do Senado e sem nem ao menos ocorrer a votação de algum dos relatórios apresentados pelo senador Raupp.

Esta etapa de tramitação do projeto no Senado, com audiências públicas realizadas em duas comissões e algumas versões de relatórios sobre o projeto apresentados na CCT, mas não colocado em votação pelos senadores, confirma **a estagnação final** que levou o arquivamento do PLC 59/2003 (PL 256/1991). Sem pressões organizadas pelo campo progressista durante o desenrolar da tramitação, já que outras articulações e pautas eram prioritárias no período, prevaleceram os interesses das emissoras em não prosseguir com este processo e manter a falta de regulamentação constitucional da regionalização. O senador Valdir Raupp foi quem mais buscou construir um acordo para a votação da proposta, ainda que privilegiando o setor empresarial. Pegando como referência o seu quarto e último texto, a proposta apresentava-se bastante recuada para os objetivos do projeto original de 1991, tanto que o setor empresarial acabou declarando apoio às propostas do senador durante audiência pública ocorrida em 2014.

Raupp buscou uma mediação entre o relatório de César Borges e o texto da Câmara, dividindo as cotas de produções entre as macrorregiões e os estados e ainda diminuindo o tempo destinado a essas cotas. A proposta pouco alteraria o que as empresas já destinavam, no modelo atual, em média, para a produção regional. O relatório ao menos avançou sobre o de César Borges, ao aceitar a incorporação da produção independente, que havia sido retirada na CCJ, incluindo-a até na ementa do projeto. Mas ao propor que as cotas para a produção independentes fossem estabelecidas apenas como estímulo, inclusive para filmes independentes, valendo em dobro para o cumprimento da cota de programação regional, elas não representariam a desejada mudança na centralização da produção, podendo inclusive reduzir o tempo de programação destinada para as cotas, impedindo ainda mais o alcance do projeto. Com o cenário de uma nova regulação da TV por assinatura em vigor, Raupp acabou focando apenas na radiodifusão, preferindo não propor novas regras para qualquer outro serviço, apesar de ter utilizado as definições de produção e produtora independente previstas na nova lei da TV paga para normatizar a TV aberta.

Mesmo que a proposta de Raupp tenha zelado por uma melhor técnica e clareza legislativa, já que o projeto aprovado na Câmara apresentava uma série de equívocos de redação, ele não incorporou no texto a capacidade de regulamentar a regionalização de forma

a provocar uma mudança estrutural no sistema de mídia nacional.

Tema	Proposta
Cotas para regionalização	<p>Art. 3o Na programação diária das emissoras de televisão, destinar-se-ão os seguintes valores em minutos, semanalmente, para veiculação de produção cultural, artística e jornalística, de caráter regional e local:</p> <p>I - Localidades com até 500.000 habitantes: 420 minutos de produção regional, da qual 210 minutos de produção local;</p> <p>II - Localidades com 500.001 a 1.000.000 habitantes: 490 minutos de produção regional, da qual 245 minutos de produção local;</p> <p>III - Localidades com 1.000.001 a 5.000.000 habitantes: 630 minutos de produção regional, da qual 315 minutos de produção local;</p> <p>IV - Localidades com mais de 5.000.001 habitantes: 840 minutos de produção regional, da qual 420 minutos de produção local.</p> <p>§1o. Os tempos estabelecidos nos incisos II, III e IV deste artigo deverão, no prazo de 5 anos contados à partir da entrada em vigor desta Lei, alcançar, respectivamente, 630 minutos, dos quais 315 minutos de produção local, 770 minutos, dos quais 385 minutos de produção local e 1050 minutos, dos quais 525 minutos de produção local.</p> <p>§2o. Nas localidades que sejam capitais dos respectivos Estados, para efeito de contabilização, basta que seja atendido o percentual estabelecido para exibição de produção de caráter regional.</p> <p>§3o. Consideram-se habitantes da localidade, a população do município da outorga da emissora de radiodifusão de sons e imagens.</p>
Conceituação da produção regional	<p>Art. 1o. Esta Lei dispõe sobre a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, na programação das emissoras de rádio e televisão, e o fomento à produção independente, em consonância com os incisos II e III da Constituição Federal.</p> <p>Art. 2o Para os fins desta Lei considera-se:</p> <p>I - produção cultural, artística e jornalística: produção que abranja conteúdos audiovisuais tais como programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, atualidades, programas de auditório, eventos esportivos e programação religiosa.</p>
Territorialidade da Regionalização	<p>Art. 2o Para os fins desta Lei considera-se:</p> <p>II - produção de caráter regional: produção cultural, artística e jornalística produzida na região geográfica do País onde localizada a emissora de radiodifusão de sons e imagens;</p>

	<p>III - produção de caráter local: produção cultural, artística e jornalística produzida, no Estado onde localizada a emissora de radiodifusão de sons e imagens;</p> <p>Parágrafo único - Para fins desta Lei, entende-se como região aquelas estatuídas pelo Decreto no 67.647, de 23 de novembro de 1970.</p>
Produção Independente	<p>Art. 2o Para os fins desta Lei considera-se:</p> <p>IV - produtora independente regional: pessoa jurídica com sede na região, com atividade regular e contínua, não vinculada por acordo de exclusividade que a impeça de comercializar conteúdos audiovisuais com terceiros nem vinculada societariamente, direta ou indiretamente, a concessionária, permissionária ou autorizada do serviço de radiofusão de sons e imagens ou a programadora, empacotadora ou distribuidora de conteúdos audiovisuais no segmento de serviços de acesso condicionado;</p> <p>V – conteúdo audiovisual independente: conteúdo audiovisual produzido por produtora independente regional com detenção majoritária dos direitos patrimoniais desse conteúdo, que possibilite a tal produtora independente regional utilizar, fruir e dispor da obra, bem como explorá-la diretamente ou outorgar a terceiros direitos para sua exploração econômica, desde que tal outorga: seja limitada no tempo; não descaracterize o controle decorrente dessa titularidade e dessa atenção majoritária; e ocorra mediante participação percentual da produtora independente regional nas receitas líquidas auferidas com a exploração comercial de tal conteúdo, em percentual não inferior ao de sua participação majoritária nos direitos patrimoniais desse conteúdo, excetuada a primeira outorga de licença para veiculação de tal conteúdo em televisão aberta no Brasil, que poderá ocorrer mediante pagamento de valor fixo negociado com emissora de radiofusão de sons e imagens.</p> <p>Art. 4o Como incentivo à produção independente, os conteúdos produzidos por produtoras independentes regionais e transmitidos pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens da região serão contabilizados pelo tempo dobrado de sua efetiva exibição, para efeito de atendimento aos limites mínimos respectivos à veiculação de produção de caráter regional e local.</p>
Cinema Nacional	<p>Parágrafo único. A exibição da obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente, pelas emissoras de radiofusão de sons e imagens, limitada a uma obra por semana, será contabilizada pelo tempo dobrado ao de sua efetiva exibição para atendimento aos limites mínimos respectivos à veiculação de produção de caráter regional e local.</p>
Sanções	<p>Art. 6o A não observância dos limites mínimos previstos no art. 3o sujeita o infrator à penalidade prevista no art. 59, alínea “a”, da Lei no 4.117, de 27 de agosto de 1962, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967.</p>

Transição	Art. 7o. Esta Lei entra em vigor depois de decorridos 3 (três) anos de sua publicação.
Financiamento da Produção Regional	Art. 5o O art. 4o da Lei no 8313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte §9o: “Art. 4o..... §9o no mínimo 10 % dos recursos do Fundo Nacional da Cultura serão destinados a conteúdos audiovisuais independentes voltados à regionalização da produção cultural, artística e jornalística em emissoras de radiofusão de sons e imagens.”

Tabela 7: Último relatório apresentado pelo Senador Valdir Raupp (04/04/2014) na CCT

Fonte: Elaboração do autor

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A não aprovação do PL 256/1991, após 24 anos, passou pela mobilização do campo conservador hegemônico, liderado pelos radiodifusores, com forte influência no Congresso, para evitar que projeto tramitasse no parlamento, buscando formas de deslegitimá-lo e desconfigurá-lo, além da estagnação do campo progressista que, mesmo apoiando a proposta, não priorizou a pauta frente à outras ações. Para chegar a esta compreensão, foi preciso resgatar a constituição histórica do sistema de mídia brasileiro, entender os interesses dos atores sociais presentes nas disputas das políticas de comunicação e buscar a dinâmica da regulação da comunicação social no país.

A opção metodológica pela Economia Política da Comunicação (EPC), a partir de sua visão crítica desenvolvida na América Latina, foi a chave para a compreensão deste vasto processo econômico, social e política, no qual estava imersa a tentativa de regulamentação da produção de conteúdo regional da TV brasileira. A pesquisa projetou as dinâmicas das relações sociais em torno da regulação da comunicação que incidiram decisivamente no andamento do PL no Congresso. O parâmetro para a realização da análise foi estabelecido a partir do entendimento da necessidade de mudança da estrutura do sistema de mídia nacional, com a criação de alternativas que buscasse a descentralização da produção e da propriedade dos meios, como parte de um processo de políticas democráticas para o setor. Assim, a EPC norteou todos o processo de análise desenvolvido na dissertação, dando condições de uma dimensão ampla e total do objeto construído na pesquisa.

O estudo deste percurso legislativo ainda mostrou como a lógica das disputas por políticas de comunicação no país se reproduz nos mais diversos projetos em tramitação no Congresso Nacional. Essa proposta de regionalização passa a ser um exemplo de como os grupos de mídia lidam para castrar as discussões sobre a regulação do setor e como um bloco divergente desta lógica tem dificuldades de se inserir para a disputa dessas políticas.

Como finalização deste trabalho, é realizado também um esforço para refletir sobre propostas eficazes de regulamentação da regionalização da TV no país. Esta proposta pode colaborar com possíveis estudos na área das políticas de comunicação que consigam avançar em propostas regulatórias para o sistema de mídia brasileiro, avaliando os entraves ocorridos em discussões recentes no parlamento e avaliando formas de desatar este nó.

O estudo foi realizado a partir da delimitação de quatro fases-chave para entendimento

desse processo: **afirmação, negociação e aprovação, contraofensiva e estagnação**. Em um primeiro momento, entre 1991 e 1998, a proposta passou por sua **afirmação**, quando conseguiu desvencilhar-se de uma tramitação conjunta com um projeto que buscava uma nova Lei de Imprensa, obtendo pareceres favoráveis na Comissão de Educação, Cultura e Desporto e na de Constituição, Justiça e Revisão da Câmara dos Deputados, assim legitimando o projeto no parlamento. Sua segunda fase foi a de **negociação** para sua **aprovação** pelos deputados. Entre 1998 e 2003, construiu-se um acordo com os diversos atores, incluindo empresários e trabalhadores, para que o projeto vencesse as críticas e dentro da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática viabilizasse sua aceitação, sem necessidade de votação no plenário da Câmara. Mesmo sofrendo uma tentativa de impedimento do seu prosseguimento, com o retorno a Comissão de Constituição e Justiça, foi garantido a legalidade da proposta que conseguiu seguir ao Senado Federal.

No período entre 2003 e 2006, já no Senado, foi quando o PL enfrentou suas mais duras resistências, com uma etapa de **contraofensiva** do campo conservador, na tentativa de desconfigurá-lo. De início, o texto passou a ser alvo do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional. Em sua primeira formação, mesmo que previsto na Constituição e regulamentado desde 1991, o órgão foi palco do embate entre o interesse empresarial e o não empresarial. Os radiodifusores buscaram deslegitimar o acordo realizado um ano antes na Câmara, enquanto as entidades que defendiam mudanças no sistema de mídia reafirmavam a importância de aprovar-se o texto como acordado. Com apoio de intelectuais que também compunham o Conselho, o projeto acabou referendado para sua tramitação, mas já indicando as dificuldades que o processo enfrentaria na sequência. Após diversas tentativas de protelamento, o texto foi encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça do Senado, onde as posições empresariais prevaleceram na aprovação de um relatório que enfraquecia o texto negociado na Câmara, o que foi um duro golpe na proposta. Em sua última fase, entre 2006 e 2014, a tramitação foi marcada por um processo de **estagnação**, de paralisia, não ocorrendo nenhuma votação de propostas na Comissão de Educação e depois na de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, mesmo após a redação de diversos pareceres, resultando no seu arquivamento final no Senado Federal.

Neste processo de tramitação, os interesses pelo projeto de lei perpassaram por dois campos distintos: um conservador, nucleado pelos empresários da mídia brasileira, e outro progressista, que concentrava entidades que lutavam por uma democratização no setor. Estes

grupos historicamente construíram-se a partir de um processo dialético de enfrentamento pela manutenção e pela transformação do sistema de mídia brasileiro.

O campo conservador, liderado pelos empresários da radiodifusão, buscava, em linhas gerais, assegurar a manutenção do modelo de televisão em curso no país. Desenvolvido a partir da lógica comercial, seguindo os passos do rádio, o sistema televisivo organizou-se de forma verticalizada em redes nacionais e oligopolizada nas diversas cadeias de mídia, viabilizado ainda por uma relação promíscua de influência entre poder público e os concessionários privados, caracterizada pelo coronelismo eletrônico. Esses interesses conservadores foram assegurados a partir de sua bancada no Congresso Nacional, formada diretamente pelos empresários do setor e também, indiretamente, por atores associados a estes grupos e aliados políticos.

Ao longo do processo constituinte de 1987/1988, esse campo conquistou garantias da permanência desse *status*, além de afastar possíveis ingerências do Executivo ao atrelar o processo de outorga ao Legislativo, o qual já se constituía como um bloco de representação. Durante o período pós-constituinte, esses atores empresariais conservaram o marco legal instituído em 1962, mostrando sua força ao evitar processos legislativos que alterassem sua lógica, enquanto, por exemplo, as telecomunicações tiveram sua legislação totalmente alterada. E o projeto de regulamentação da regionalização da produção encaixa-se diretamente nesta lógica, visto como uma ameaça ao modelo instalado pelos radiodifusores e, assim, foi protelado até seu arquivamento.

O bloco oposto, concebido aqui como campo progressista, envolveu diversos segmentos da sociedade civil, de trabalhadores do setor das comunicações e de entidades de interesses difusos. Ele se construiu a partir da necessidade de mudança do sistema de mídia brasileiro, com objetivo de buscar o acesso pleno da sociedade aos meios de comunicação e garantir políticas democráticas para o setor. Este campo constituiu-se a partir da resistência à ditadura civil-militar instalada e buscou em experiências de comunicação e cultura alternativas para expressão contra a situação do país. Esse movimento vai inspirar-se ainda nas ideias que circulavam internacionalmente a partir de uma Nova Ordem da Comunicação e da Informação, introduzidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), para a formulação de políticas nacionais de comunicação.

Com o processo de redemocratização do país, o campo progressista organizou-se em uma frente de luta e buscou incidir no processo constituinte, contando com apoio de

parlamentares ligados a partidos de centro-esquerda oriundos da resistência à ditadura. Depois de um processo de tensão com os grupos empresariais, chegou-se ao Capítulo V da Constituição Federal que garantiu preceitos que poderiam até alterar o sistema como ele era dado, mas que sem uma nova legislação consagraram-se apenas como meras intenções democratizantes. Tendo como maior liderança os trabalhadores jornalistas, este movimento reorganizou-se a partir dos anos 1990 no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Esta articulação, mesmo que no começo tenha conseguido incidir em algumas legislações específicas, como a regulamentação do Conselho de Comunicação Social em 1991 e da Lei da TV a Cabo em 1995, não conseguiu traçar uma estratégia que viabilizasse uma reforma ampla do sistema de mídia.

Mas, um outro ator deste campo destacou-se nos últimos anos de tramitação. Um setor de realizadores audiovisuais brasileiros, ligado a artistas, produtores e técnicos, organizado principalmente pelo Congresso Nacional de Cinema, articulou políticas a partir da instalação do neoliberalismo no país, viabilizando uma reorganização do cinema nacional, com a criação da Agência Nacional de Cinema (ANCINE) como uma agência de regulação e fomento em 2001, influenciando a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em 2008, e na formatação da nova regulamentação para a TV por assinatura em 2011, que permitiu a criação de cotas para produção independente e nacional neste segmento de mercado. Apesar de uma agenda confluyente entre realizadores audiovisuais e o movimento histórico pela democratização das comunicações, os dois grupos atuavam sem uma unicidade de estratégias. A defesa do PL 256/1991 acabou sendo mais articulada por este grupo ligado ao cinema, do que pelo tradicional movimento pela democratização da comunicação, principalmente com a incorporação da produção independente à pauta da regionalização.

Importante abordar que o próprio sistema de mídia brasileiro passou por uma reconfiguração durante as duas décadas de tramitação desse projeto de regionalização. Com um processo acentuado de globalização, a abertura e a desregulamentação dos mercados também chegaram ao Brasil em conjunto com o processo de redemocratização do Estado. Enquanto os grupos nacionais de mídia apostavam na ampliação de suas fronteiras para o mercado segmentado, as grandes empresas de telecomunicações começavam a se instalar no país com as privatizações. Um novo marco legal era aprovado em 1997 seguindo as tendências internacionais, mas deixando de fora o setor da radiodifusão. Com sucessivas crises econômicas a partir do fim dos anos 1990, os grandes grupos nacionais se fragilizaram

e o setor de TV segmentada passou a ser incorporado pelos grupos de telecomunicações. A maior parte das empresas nacionais teve que se reorganizar, em parte associando-se às empresas de telecomunicações no mercado segmentado, especialmente a Globo, a líder do setor, que patrocinou até uma nova legislação para TV por assinatura em 2011, que permitiu uma reserva de mercado para o audiovisual brasileiro, inclusive o independente, projetando o futuro destes grupos de mídia nacionais na produção de conteúdo. Lembrando até que a decisão pela tecnologia japonesa no Sistema Brasileiro de TV Digital, patrocinado pelos radiodifusores, não vislumbrou, depois de dez anos, uma renovação no modelo de TV aberta instalada no país.

Para uma análise regulatória da regionalização proposta por esta pesquisa, foi preciso, além de compreender o processo de formação, desenvolvimento e disputa do sistema de mídia brasileiro, investigar como as propostas apresentadas durante a tramitação do projeto materializavam uma regionalização que normatizasse os preceitos constitucionais, disciplinasse a relação das redes de TV, desconcentrasse a produção e exibição de conteúdos e impactasse o modelo de televisão estabelecido no país. Para este quadro, foram utilizadas, além dos próprios relatórios, debates e votos apresentados pelos parlamentares em torno do PL 256/1991 (PLC 59/2003), as posições expressas pelos diversos atores por manifestações das entidades e, principalmente, em audiências públicas ocorridas na Câmara dos Deputados, no Conselho de Comunicação Social e no Senado Federal.

A proposta inicial apresentado pela deputada Jandira Feghali em 1991 contemplava apenas em parte essa necessidade regulatória. O projeto focou-se em medidas que desconcentrassem a produção a partir das cotas para a produção regional (30%), das definições do tipo de conteúdo que seria exibido (artísticos, culturais e jornalísticos) e de como ele seria produzido (por profissionais do local), além de uma definição eminentemente local deste processo. O texto original, como todos os outros que foram apresentados durante os anos, não abordava a relação de filiação das redes estruturante do sistema de mídia. Apesar de ainda não atender a complexidade que o tema envolveu, o PL passou a ser uma referência ao defender que quase 1/3 da programação fosse regionalizada. O projeto acabou referendado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto e na de Constituição, Justiça e Revisão¹⁵⁵.

O texto negociado pelo deputado Marcelo Barbieri em 2002 conseguiu avançar em temas que ainda não tinham sido apresentados, como a introdução da figura da produção

¹⁵⁵ O primeiro parecer do projeto na CCJR da Câmara acabou por rejeitar as cotas previstas para o cinema nacional, a exclusão do conceito de cultura nacional e a reserva de mercado para profissionais locais.

independente (que seria 40% da programação regional), evocando outro inciso constitucional complementar à regionalização¹⁵⁶, inspirado em políticas consagradas em outros países para desconcentrar o setor. Mas, em contrapartida, negociou que as cotas fossem diferenciadas pelo número de domicílios, tendo como seu máximo, após cinco anos, cerca de 20% da programação, proposta inferior à projetada inicialmente por Feghali. A conceituação do local da regionalização foi alterada para o estado onde a emissora estaria presente, abrindo uma exceção para o Norte do país, que seria considerada a região como um todo. Barbieri também incluiu que a programação abrangesse conteúdos esportivos e religiosos, esse último limitado a 10%.

A proposta ainda buscou inserir o debate para a TV por assinatura, prevendo uma cota de produção nacional para serviços de vídeo sob demanda (50%), que nos dias atuais estão em grande expansão, além de regulamentar o uso do canal dedicado à produção cultural e educativa, presente na Lei do Cabo, amarrando também a produção independente (60% de todo conteúdo desse canal). Até mesmo por ser uma mediação construída extensamente com os atores envolvidos, o texto, mesmo que recuando nas cotas que descentralizassem a produção, ganhou força incorporando os produtores independentes que poderiam ampliar um modelo de desconcentração. Rompendo o acordo da Câmara, o setor empresarial buscou no Senado enfrentar o projeto aprovado na Câmara. Primeiro, tentou-se protelar sua tramitação com diversos instrumentos regimentais. Depois, deslegitimar o texto da Câmara, tensionando por sua reprovação no Conselho de Comunicação Social, mas que acabou referendando o já negociado. E em terceiro buscando muitas alterações no projeto a partir do relatório do senador César Borges na Comissão de Constituição e Justiça em 2006.

No texto de Borges, buscou-se rebaixar ainda mais as cotas de programação, estipulando valores cerca de 10% menores que o aprovado na Câmara, além de reorganizar essas cotas pelos tamanhos das regiões atendidas. O projeto vetou qualquer estímulo à produção independente e a previsão de cotas para o serviço de vídeo sob demanda, alegando a inconstitucionalidade defendida pelos radiodifusores. O texto ainda alterou a abrangência da regionalização, incorporando a lógica de região geográfica oficial do país para a veiculação das produções. A proposta acabava por impedir qualquer mudança que desconcentrasse o sistema, atendendo os interesses dos proprietários dos veículos.

¹⁵⁶ Importante recordar que os incisos relativos à regionalização (III) e à promoção da cultura e o estímulo à produção independente (II), presentes no artigo 221, durante a maior parte do processo constituinte foi discutido como um único inciso complementar. Apenas na fase de sistematização do processo constituinte que ele foi dividido em dois incisos.

Após aprovação desta desconfiguração do projeto em sua primeira comissão no Senado, a proposta entra em um estado de estagnação, com novas tentativas de protelamentos regimentais. O senador Valdir Raupp até buscou avançar na discussão, mas sem colocar nenhum dos seus quatro relatórios para votação na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação, Informática e Inovação, entre 2011 e 2014. Em seu último texto, o mais completo, o senador apresentou uma nova proposta de cotas de regionalização, ainda menores que a de César Borges, prevendo sua divisão entre produção estadual e das macrorregiões do país. Ele buscou retomar a produção independente, apenas como um incentivo, sendo contabilizada em dobro aos mínimos previstos para as cotas.

Raupp ainda aproveitou as definições para conteúdo e produção independente aprovadas na nova lei de TV por assinatura de 2011, para legitimar a proposta. Sua inovação foi buscar uma forma de fomento para a produção, prevendo a destinação de 5% Fundo Nacional da Cultura para ela. Mesmo apoiado pelo campo conservador, seu relatório não foi votado. Suas propostas não criavam uma mediação com os progressistas, sendo ínfimas para qualquer alteração da lógica concentradora já estabelecida, bem como irrelevantes para a produção independente.

Este processo legislativo mostrou como os interesses corporativos dos empresários do setor impediram até que uma exigência constitucional andasse pelo Congresso. Mesmo que publicamente os radiodifusores afirmassem que a regulamentação era necessária, o próprio descumprimento do acordo negociado na Câmara, somado a ações postergatórias, de desqualificação e alteração do projeto, indicam que a postura desse campo foi de conservar a estrutura televisiva existente no país, a partir de seu poder político e suas representações no parlamento.

O campo progressista, que desde a década de 1980 luta por políticas democratizantes deste sistema de mídia, também não mostrou, ao longo deste processo, capacidade de incidir em propostas concretas para esta transformação, enquanto, por exemplo, o grupo de realizadores audiovisuais — mobilizando uma classe que não se inseria historicamente neste movimento — avançava na construção de políticas que garantissem o financiamento e a exibição de uma produção nacional de forma desconcentrada, ainda que pouco compromissada com um processo amplo de transformação do sistema. Momentos como a Conferência Nacional de Comunicação, que mobilizou milhares de pessoas pelo país, trouxeram um alento para o movimento, liderado pelo FNDC, mas, após a realização do

evento, o mesmo não conseguiu organizar um processo social amplo por reformas, apesar da ação do Fórum em fazer um projeto de lei de iniciativa popular que pretendia regulamentar os artigos da Constituição Federal.

A regionalização da produção de TV pode modificar a estrutura do atual sistema de mídia no Brasil. Mesmo com a convergência tecnológica e o protagonismo da internet, a TV ainda é o maior meio massivo, chegando a quase 100% da população. As emissoras abertas ainda são predominantes em termos de audiência, enquanto a TV por assinatura alcança menos de 30% dos domicílios brasileiros.

A partir desse estudo amplo realizado sobre propostas de regulamentação, esta dissertação indica também proposições que possam responder ao desafio colocado durante a pesquisa, pensar a regionalização da TV de forma regulatória. Este estímulo final busca dar uma resposta ao problema da regionalização a partir de propostas que modifiquem o cenário o cenário concentrador estabelecido no sistema de mídia brasileiro, delimitando o espaço viável para uma produção regional que desconcentre este sistema com a abertura a produção independente, disciplinando as relações de propriedades no estabelecimento das redes de TV e sua viabilidade comercial e que preveja um impacto no modelo em transformação do consumo do audiovisual em um processo de ampla convergência.

Em termos de comparação, a Lei do SEAC (Lei 12485/2011), que reorganizou o mercado de TV por assinatura no país, causou um grande impacto na produção audiovisual no país com o estabelecimento das cotas de conteúdo nacional. A partir da análise da emissão de Certificado de Registro de Título (CRT) de obras audiovisuais não publicitárias, realizada pela ANCINE, Heverton Souza Lima (2015) afirma que entre 2012 e 2014, a emissão desses CRT aumentaram em três vezes, triplicando o número de obras produzidas, fruto da implementação da nova legislação. Pelo alcance desta legislação, é importante colocar seus comandos como referência para um processo de regulamentação do setor.

Para impactar a produção, uma regulamentação eficiente precisa ampliar a média de 10,83% de regionalização existente no país, registrada pela pesquisa de Valente (2009), conseguindo uma inserção real deste tipo de produção nas grades das emissoras. Neste sentido, a proposta original de Jandira Feghali, que estabelece a regionalização dos 30% da programação é uma boa referência. Ainda deve-se garantir que essa cota esteja em uma faixa horária que possibilite audiência para este conteúdo. Pode-se também decompor esta cota respeitando o tamanho dos mercados atendidos pelas emissoras, como pensada por Barbieri,

Borges e Raupp, apesar da forte flexibilização proposta por cada um. Poderia-se garantir uma cota máxima de 30% apenas para as grandes metrópoles atendidas pelas emissoras, com uma população de mais de 2 milhões de habitantes. Para as localidades grandes, entre 1 e 2 milhões de habitantes, seria garantida uma espaço de 25% para a produção regional. Já para localidades médias, de 250 mil a 1 milhão de habitantes, seriam destinadas uma cota de 20% da programação; e para pequenas localidades, com menos de 250 mil habitantes, seria destinada 10% da programação.

A proposta de Feghali de que as cotas seriam exibidas entre 7 às 23 horas são um outro bom parâmetro, podendo se garantir ainda uma porcentagem de programação em um horário nobre, como determina a Lei do SEAC, com, por exemplo, um terço das cotas (o total de 30% da programação) sendo exibida neste horário nobre. O regulamento da nova lei da TV por assinatura pela ANCINE (Instrução Normativa 100), estabeleceu que o horário nobre nos canais voltados para adultos é das 18h às 24h e nos canais voltados para crianças e adolescentes das 11h às 14h e das 17h às 21h. Essa seria uma outra referência regulatória.

Além de destinar espaço para a programação, é fundamental qualificar qual tipo de conteúdo será considerado para isso. O Inciso III do artigo 221 da CF determina que a regionalização da produção seja de conteúdos cultural, artístico e jornalístico. Mas para que esta programação tenha relevância para a cadeia de produção, podemos utilizar o conceito de espaço qualificado previsto na Lei do SEAC. Garantindo a inserção do jornalismo, previsto na determinação constitucional, mas que é desconsiderado pela nova Lei da TV por assinatura, garantiria-se a uniformização de uma política de cota para o audiovisual. O SEAC prevê que o conteúdo qualificado exclui-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito (retirando a exclusão de conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador). Esta proposta inibe inclusive o conteúdo religioso do escopo, que acabou sendo incorporando na conceituação da produção regional desenhada por Marcelo Barbieri, na aprovação do projeto na Câmara, com a limitação a 10% deste tipo de programação, causando a ira dos radiodifusores evangélicos. Para mostrar a importância deste debate, dados das grades da TV aberta apurados pela ANCINE¹⁵⁷ em 2015, mostram a prevalência dos programas religiosos na TV, com 21,1%, no total de horas para essa programação, sendo o tipo de conteúdo mais

¹⁵⁷ Informe de Acompanhamento do Mercado da TV Aberta, divulgado em 16 de junho de 2016. Ver mais em: http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2015/MonitoramentoProgramacao/Informe_TVAberta_2015.pdf

exibido no país..

A definição da territorialidade da regionalização também é uma tema fundamental para este debate. Entendendo as dimensões de um país como o Brasil, e sua própria assimetria econômica, a proposta apresentada por Barbieri em 2003 é compatível com uma proposta que modifique o cenário de concentração e também responda aos demais fatores que influenciam a produção de conteúdo televisivo. Assim, a proposta da regionalização ser vinculada a conteúdos “totalmente produzidos e emitidos nos estados onde se localizam as sedes das emissoras e/ou afiliadas”, abrindo a exceção apenas para a Amazônia Legal, que seria considerado a produção e emissão da região, é uma ideia a se considerar.

As polêmicas cotas para produção independente dentro do espaço para a regionalização também são fundamentais neste processo de desconcentração do mercado, além de atender ao inciso II do artigo 221 da CF que é complementar a regionalização. Foi através da produção independente que o mercado audiovisual brasileiro se ampliou com a Lei do SEAC. A proposta negociada por Marcelo Barbieri de 40% das horas semanais destinadas para a regionalização serem cumpridas com a produção independente garantiria o objetivo de mudança estrutural do mercado. A porcentagem é muito próxima inclusive das cotas para conteúdos independentes previstas no SEAC, que são de 50%. Valdir Raupp, em seu último relatório apresentado em 2014, avançou na convergência regulatória com o SEAC, definindo ainda uma boa referência para a definição da produtora independente e conteúdo independente, avançado para sua definição enquanto empreendimento regional, aproveitando os conceitos já aplicados pela ANCINE para o mercado pago, e evitando a distorção do instrumento regulatório. Ele definiu como produtora independente regional a “pessoa jurídica com sede na região que não possua vínculo por acordo de exclusividade que a impeça de comercializar conteúdos audiovisuais com terceiros” e nem vinculada “societariamente, direta ou indiretamente, a concessionária, permissionária ou autorizada do serviço de radiofusão de sons e imagens ou a programadora, empacotadora ou distribuidora de conteúdos audiovisuais no segmento de serviços de acesso condicionado”. Já para o conteúdo audiovisual independente, ele estabelece que é o produzido por produtora independente regional que detenha majoritariamente os direitos patrimoniais da obra e que “possibilite a tal produtora independente regional utilizar, fruir e dispor da obra, bem como explorá-la diretamente ou outorgar a terceiros direitos para sua exploração econômica”. Ambos conceitos fundamentais para evitar interpretações equivocadas.

Durante todo o processo de tramitação, a criação de obrigações de exibição do cinema nacional também pode ser adotado como forma de estímulo a este tipo de produção. Mas deve-se evitar propostas como a de que este conteúdo valha como dobro ou como conteúdo regional ao contabilizar as cotas. Na própria lei do SEAC, não foi preciso criar este tipo de referência, já que naturalmente o cinema se insere como conteúdo qualificado. Segundo a ANCINE, em 2015, o total de filmes brasileiros exibidos na TV foi de 18,4%, contra 81,6% de obras estrangeiras, sendo 384 exibições de 262 obras brasileiras contra 1698 veiculações de filmes estrangeiros. A TV Brasil, da EBC, tem um papel importante que destoa dos números gerais, exibindo 120 obras nacionais em 2015, seguida da Globo com 87 e da TV Cultura, 55. A valorização do cinema nacional, e também de sua regionalização, poderia ser garantida com o estabelecimento do número de obras audiovisuais nacionais e regionais a serem exibidas nas televisões, garantido ao menos uma obra por semana, sendo ao menos um filme produzidos na respectiva região por mês, sendo apenas este contabilizados para efeito das cotas.

Com o alcance já dado pela Lei do SEAC, a proposta de estender a regulamentação da regionalização para a TV paga perde aderência, apesar de poder ter avançado em definições de cotas regionais na TV por assinatura, que também tem suas produções focadas nos grandes centros. Talvez, de forma complementar, valeria pensar a regionalização e a produção nacional independente para os serviços de vídeo sob demanda (ou VOD, em inglês), também prevista no relatório aprovado por Barbieri com fortes cotas para obras audiovisuais nacionais de 50% de exibição. Como forma de pensar o desenvolvimento do modelo de exploração do audiovisual, com o crescimento dos serviços sob demanda via *streaming* do VOD, como o caso do *Netflix*, poderia-se pensar cotas de acesso aos “cardápios” ou das obras disponíveis para consumo, tanto para conteúdo nacional, como para conteúdos regionais. Como forma de referência, poderia-se adotar uma cota de 30% de obras nacionais nos conteúdos disponibilizados por estas ferramentas, sendo contemplado pelo menos 10% destes produtos para cada região brasileira, totalizando metade da cota (ou 15% do total do “cardápio”).

Outro tema que gerou fortes embates durante a tramitação do PL 256/1991 foi as penalidades e sanções para o descumprimento das cotas. Em seu projeto original, Jandira Feghali apresentou propostas de multa, suspensão e até o cancelamento da concessão. Barbieri, em seu texto acordado, retirou a possibilidade de cancelamento da concessão e adicionou a figura da advertência. No Senado, César Borges contrapôs a proposta incluído

uma sanção previstas no CBT como pena a infração da proposta de regionalização, que no caso seria de “suspensão, até trinta (30) dias”. Já Raupp, também propôs manter o CBT como referência para punição, mas com uma pena ainda inferior a de Borges, prevendo “ multa, até o valorNCR\$ 10.000,00”. As propostas apresentadas por Jandira e Barbieri, com sanções progressivas, parece a mais justa em processo de cumprimento de uma legislação. Se o próprio CBT prevê em suas sanções a cassação da outorga, não haveria sentido não colocar o cancelamento da concessão com um dos motivos para tal. As penalidades de referência seriam de: advertência (I), multa (II), suspensão por até 24 horas (III), suspensão por até 30 dias (IV) e a abertura do processo de cancelamento da concessão (V). Também deve-se pensar neste processo um órgão responsável por esta fiscalização. Somente Jandira Feghali havia proposto que essa competência seria vinculada a um órgão específico, o Departamento Nacional de Telecomunicações, hoje extinto. Para fortalecer o próprio processo regulatório, seria importante que este processo ficasse a cargo da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), como fortalecimento da regulação do setor audiovisual.

Também é importante construir um período de transição para este processo. Durante a tramitação foi proposto um período de seis meses, depois dois anos, depois três anos. Uma referência eficaz foi a previsão estabelecida na Lei do SEAC. Nela, era previsto uma redução das cotas em 2/3 no primeiro ano da lei e em 1/3 no segundo, passando a vigorar efetivamente no terceiro anos após sua promulgação.

Um dos mecanismos pensados pelo senador Raupp, o último relator do projeto, foi da necessidade de se pensar no financiamento para a produção regional, com a previsão da utilização de 10% do Fundo Nacional de Cultura. A justificativa seria que o sistema de mídia nacional é hegemonicamente comercial e o baixo faturamento das menores empresas impediriam a remuneração necessária para este tipo programação. Neste contexto, valeria retomar uma proposta do campo progressista com a Lei da Mídia Democrática¹⁵⁸, que prevê a criação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) de “3% sobre a receita obtida com publicidade veiculada nas emissoras privadas”, que fomentaria a comunicação pública. Essa taxa poderia ser a referência para financiar a produção independente regional, prevendo também 3% sobre a publicidade veiculada pelas emissoras, o que giraria em torno de 1,5 bilhão¹⁵⁹ para o financiamento da regionalização.

¹⁵⁸ Mais informações em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/>

¹⁵⁹ Valos estimado a partir dos dados divulgados pelo IBOPE sobre o investimento publicitário no Brasil em 2015. A TV aberta recebeu aportes de 76 bilhões de reais no período. Ver mais em: <https://www.kantaribopemedia.com/investimento-publicitario-soma-r-132-bilhoes-em-2015-indica-kantar->

A discussão sobre a propriedade dos meios esteve ausente durante toda a tramitação do PL 256/1991. Sem intervir nesta questão, um projeto para regulamentação da produção regional não se torna eficaz. As propostas analisadas no Congresso não se atentaram para a questão da formação das redes de afiliação, que é a base em que se construiu a televisão brasileira sem nenhuma normatização. Disciplinar as redes é um grande passo para uma regulamentação que ouse descentralizar o setor. Primeiro seria fazer valer as regras que já estão previstas pelo Decreto-Lei 236 de 1967, com limite de concessões de cinco canais VHF, sendo dois por estado. Esta efetivação do limite, considerando os grupos econômicos e não as titularidades das outorgas, já seria um passo para evitar a concentração, além da coibição do arrendamento ilegal, dos contratos de “gaveta” e da utilização dos “laranjas” por parte do Estado.

Outro passo seria a regulamentação da própria constituição das redes de afiliação. Como referência, novamente, se resgata a contribuição da sociedade civil na “Lei da Mídia Democrática”, que propõe delimitar a atuação de redes com um poder de mercado significativo. Este poder seria para “emissoras que possuem média anual de mais de 20% de audiência, estabelecem contratos de afiliação com mais de 10 emissoras ou recebem mais de 20% das verbas publicitárias em âmbito nacional ou local”. Esta configuração permitiria atuar apenas nas grandes redes, permitindo o desenvolvimento de redes secundárias. Além disso, deveria se normatizar os acordos comerciais das emissoras, criando limites máximos de divisão do faturamento publicitários da redes em pró do afiliado. Pelos contratos serem sigilosos e não uniformes, não se tem um dado preciso sobre como hoje é realizada a divisão da publicidade entre as cabeças de rede e as afiliadas regionais e locais. Mas tanto as cabeças de rede tem participação na publicidade regional comercializada pelas afiliadas, como as afiliadas tem participação na publicidade nacional comercializada pelas cabeças de rede. Assim, como as cabeças de redes são preponderantes na cadeia de negócio da TV, seria importante limitar o máximo de 50% do faturamento comercial de publicidade - nacional, regional e local - para a emissora geradora da rede.

Ainda para garantir diversidade nestas redes, a proposta das entidades do campo progressista estabelece duas regras. A primeira de assegurar o direito de antena, com “1 hora por semestre para cada um de 15 grupos sociais relevantes, definidos pelo órgão regulador por meio de edital com critérios transparentes e que estimulem a diversidade de manifestações”. E a segunda a “criação de conselhos consultivos de programação com composição que

represente os mais diversos setores da sociedade”. Estas propostas incidiram efetivamente para introduzir, mesmo nos meios concentrados, uma dinâmica de consolide o caráter público das concessões de TV, que seria complementar tanto a regionalização da produção e o espaço para a produção independente.

Essa série de propostas constituiriam em um parâmetro para uma regulamentação de um inciso constitucional que modificasse o sistema de concentração dos meios no país. A proposta visa a ampliação do espaço para programas locais e também independente, em meios privados e públicos, disciplinando o modelo de afiliação às redes e também pensando em uma convergência tecnológica para os meios, a partir de uma realidade normativa já existente no país. Mas, claro que todo este caminho em pró de uma política sólida de comunicação depende da soma de forças sociais que viabilize a ampla transformação desta questão no país.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIMONTI, V. *Entre mercadoria e democracia nas políticas para televisão no Brasil - lições e fundamentos para uma regulação democrática e convergente*. Dissertação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

AVERBUG e GIAMBIAGI. *A Crise Brasileira de 1998/1999 – Origens e Conseqüências*. BNDES, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td/Td-77.pdf

AVRITZER, L.. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1, p. 7-24, 2012

BARBIERI, M. *Entrevista concedida à Gésio Tássio da Silva Passos*. Araraquara, 2 maio de 2016.

BAZI, R. E. R.. *TV Regional: Trajetória E Perspectivas*. 1. Ed. Campinas: Atomo e Alinea, 2001.

BAZI, R. E. R.. *Dilemas e perspectivas da televisão regional*. In: FADUL, A., GOBBI, M.C. (Org.). *Mídia e Região na Era digital: diversidade cultural, convergência midiática*. São Paulo: Arte & Ciência, 2007.

BOLAÑO, C. R. S. *Economia política, globalização e comunicação*. In: BOLAÑO, C. R. S. (Org). *Globalização e Regionalização das Comunicações*. São Paulo, Educ/Universidade Federal de Sergipe, 1999.

BOLAÑO, C. R. S.. *A questão regional no Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil*. Eptic On-Line (UFS), Aracaju, v. 2, n.II, p. 147-151, 2000.

BOLAÑO, C. R. S.. *Mercado Brasileiro de Televisão*. 2ª. ed. São Paulo-Aracaju: Editoras EDUC-SP e EDUFS-SE, 2004.

BOLAÑO, C. R. S.. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo, Paulus, 2007.

BOLAÑO, C. R. S.. *A centralidade da chamada Economia Política da Comunicação (EPC) na construção do campo acadêmico da Comunicação: uma contribuição crítica*. In: BOLAÑO, C. R. S.(org). *Comunicação e a crítica da Economia Política: perspectivas teóricas e epistemológicas*. São Cristóvão, Editora UFS, 2008a.

BOLAÑO, C. R. S.. *Desafios da Economia Política da Informação, da comunicação e da cultura frente às inovações tecnológicas e à mudança social: a atual batalha epistemológica do pensamento crítico latino-americano*. In: Valério Cruz Brittos. (Org.). *Economia Política da Comunicação: estratégias e desafios no capitalismo global*. 01ed.São Leopoldo-RS: Editora Unisinos, 2008b, v. 01, p. 59-76.

BOLAÑO, C. ; HERSCOVICI, A.; MASTRINI, G. *Economia Política da Comunicação: uma apresentação*. In: LOPES, M.L.V. de; FRAU-MEIGS; TAUK SANTOS, M.S. (orgs.). *Comunicação e informação: identidades sem fronteiras*. São Paulo: Intercom; Recife: Bargaço, 2000, v. 7, p. 87-103.

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Bertrand, Rio de Janeiro, 1998

BRITTOS, V. C.. *Multiplicidade e globalização da televisão brasileira*. Eptic On-Line (UFS), Aracaju, v. 2, n.1, p. 116-130, 2000.

BRITTOS, V. C.. *Televisão e Barreiras: As dimensões estética e regulamentar*. In: JAMBEIRO, O.; BOLAÑO, C.; BRITTOS, V.. *Comunicação, Informação e cultura: dinâmicas globais e estruturas de poder*. Salvador: EduFBA, 2004.

BRITTOS, V. C.. *A Economia Política da Comunicação no Brasil em perspectiva histórica*. BOLAÑO, C. R. S.(org). *Comunicação e a crítica da economia política: perspectivas teóricas e epistemológicas*. São Cristóvão: Editora UFS, 2008.

BRITTOS, V. C.. *Gênese e constituição da Biblioteca EPTIC*. São Paulo: Bibliocom, v. 1, 2009.

BRITTOS, V. C.. *Mediatização e produção tecnológico-simbólica no capitalismo contemporâneo*. In: Dênis de Moraes. (Org.). *Mutações do visível: da comunicação de massa à comunicação em rede*. 1ed.Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, v. 1, p. 53-75.

CAPARELLI, S.. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre, L&PM, 1982.

CARMO-ROLDÃO, I. C.. *FHC e a política de radiodifusão*. In: Intercom, 1999, Rio de Janeiro. Intercom 1999, 1999.

CASSOL, D. B.. *A democratização da comunicação no Brasil - anotações teóricas e história do movimento*. Monografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

CRUZ, D. M.. *Televisão e Negócio: a RBS em Santa Catarina*. Florianópolis/Blumenau: Editora da UFSC/Editora da FURB, 1996.

DEMO, P.. *Metodologia científica em ciências sociais* (3. ed.). São Paulo, Atlas, 1995

FADUL, A.. *Mídia Regional no Brasil: elementos para uma análise*. In: FADUL, A. e GOBBI, M. C. (Org.). *Mídia e Região na Era digital: diversidade cultural, convergência midiática*. 1. ed. São Paulo: Arte & Ciência, 2007.

FENAJ. *Propostas dos Jornalistas à sociedade civil*. 1991. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/FENAJ/Proposta+dos+Jornalistas+a+Sociedade+Civil.pdf>

FERREIRA MATTOS, S.. *TV Barriga Verde de Florianópolis : estudo de caso no período 1984/87*. Dissertação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

FLEISCHER, D.. (1988), *Perfil Sócio-Econômico e Político da Constituinte*. In: Guran, Milton. (Org.). *O Processo Constituinte 1987-1988*. Brasília: 1988. AGIL/CEAC/UnB, p. 29-40.

GINDRE, G. *Analizando o ranking dos maiores grupos de comunicação do Brasil*. Blog do Gindre, 2013. Disponível em: <http://gindre.com.br/analizando-o-ranking-dos-maiores-grupos-de-comunicacao-do-brasil/>

GINDRE, G. (Atualização) *Conheça a Abril Mídia*. Blog do Gindre, 2015. Disponível em: <http://gindre.com.br/atualizacao-conheca-a-abril-midia/>

GOBBI, M. C. *Regiocom: desafios da mídia e da comunicação regional*. In: FADUL, A., GOBBI, M.C. (Org.). *Mídia e Região na Era digital: diversidade cultural, convergência midiática*. São Paulo: Arte & Ciência, 2007.

GÖRGEN, J. *Sistema Central de Mídia: proposta de um modelo sobre os conglomerados de comunicação no Brasil*. Dissertação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

HERZ, D. *Relato sobre audiência pública na Câmara (debate Regionalização da Produção)*. Mimio. 2002. Disponível em:

<http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/FENAJ/Relato+-+Audiencia+Publica+-+Regionalizacao+da+Producao+%28Daniel+Herz%29.pdf>

JAMBEIRO, O.. *A TV no Brasil no século XX*. Salvador, Edufba, 2001.

JAMBEIRO, O. ; BRITTOS, V. C.; SIMIS, A.. *Información y comunicaciones globales: para comprender el siglo XXI*. In: Bolaño, C.; Mastrini, G.; Sierra, F. (Org.). *Economía Política, comunicación y conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana*. 1ed. Buenos Aires: La Corujía, 2005, p. 371-396.

KURTH, E. D.. *A contribuição das afiliadas na formação das redes nacionais de televisão no Brasil: o caso da RBS / Rede Globo em Santa Catarina*. Dissertação, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

LIEDTKE, P. F.. *Governando com a mídia: duplo agendamento e enquadramento no governo Lula (2003-2006)*. Tese, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

LIMA, V. A.. *Mídia – Teoria e Política*. 2 ed. São Paulo: FPA, 2004.

LIMA, V. A.. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011.

LIMA, H. S.. *A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual*. Dissertação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

LOPES, C. A.. *Licitações nas Outorgas de Rádio e TV - a Ineficácia dos Critérios Técnicos*. In: XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2008, Natal. Anais do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2008.

MARQUES DE MELO, J.. *Comunicação. Região e Desenvolvimento*. In: MARQUES DE MELO, J., et al. *Comunicação, Região & Desenvolvimento*. Campo Grande: UNIDERP, 2004.

MARQUES DE MELO, J.. *Comunicação e Desenvolvimento: por um conceito midiático de Região*. In: MARQUES DE MELO, et al. *Regionalização Midiática*. 1. ed. Rio de Janeiro: Sotese, 2006.

MARQUES DE MELO, J.. *Economia Política da Comunicação no Brasil de 1923-2008*. Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação (São Paulo. Impresso), v. 32, p.

15-32, 2009.

MARQUES DE MELO, J.. *Vanguardismo nordestino na configuração brasileira dos estudos de economia política da comunicação*. Eptic On-Line (UFS), São Cristóvão, Sergipe, v. XII, n.2, 2010.

MARQUES DE MELO, J. Marxismo e comunicação: contribuições para revitalizar o pensamento crítico brasileiro. *Comunicação e Educação (USP)*, v. 2, p. 13-24, 2011.

MARTINS, M. A.. *O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações*. In: RAMOS, M. C. O. (Org.); SANTOS, S. (Org.). *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo, Paulus, 2007.

MARSON, M. I.. *O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme a criação da Ancine*. Dissertação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

MATTELART, A. e MATTELART, M.. *História das Teorias da Comunicação*. São Paulo: Loyola, 1999.

MATTOS, S.. *História da Televisão Brasileira - uma visão econômica, social e política* (5. ed.). Petrópolis, Editora Vozes, 2010.

MIÈGE, B. *A multidimensionalidade da Comunicação*. In: BOLAÑO, C. R. S. (org). *Globalização e Regionalização das Comunicações*. São Paulo, Educ/Universidade Federal de Sergipe, 1999.

MOSCO, V.. *Economia Política da Comunicação – uma perspectiva laboral*. In: *Comunicação e Sociedade*, Ano I, n. 1, p. 97-120, 1999. Disponível em: <http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/comsoc/issue/view/99/showToc>

MOTTER, P.. *Batalha invisível da constituinte(a)*. Brasília, 1994. 333 f. Tese(M)- UnB/REL.

NUNES LEAL, V.. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1948.

PERUZZO, C.M.K.. *Mídia regional e local: aspectos conceituais e tendências*. *Comunicação & Sociedade*, São Paulo, v. 43, p. 67-84, 2005.

PIERANTI, O. P.. *Políticas para a Mídia: dos Militares ao Governo Lula*. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. -, n.3, p. 91-121, 2006.

PIERANTI, O. P.. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2007.

POSSEBON, S.. "Regulação da mídia": uma história com vários capítulos. TelaViva, 06/01/2015. Disponível em: <http://convergecom.com.br/teletime/06/01/2015/regulacao-da-midia-uma-historia-com-varios-capitulos/>

PRIOLLI, G.. *Antenas da brasilidade*. In: BUCCI, Eugênio. (Org.). *A TV aos 50: criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

RAMOS, M. C.. *A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas*. In: *Às Margens da Estrada do Futuro - comunicações, políticas e tecnologia*. Coleção FAC, Brasília, 2000a, p. 139-169.

RAMOS, M. C.. *TV por Assinatura: a segunda onda de globalização da televisão brasileira*. In: *Às Margens da Estrada do Futuro - comunicações, políticas e tecnologia*. Coleção FAC, Brasília, 2000b, p. 119-138.

RAMOS, M. C. *Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil*. RAMOS, M. C. (Org.); SANTOS, S. (Org.). *Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo, Paulus, 2007.

ROLDÃO, C. G.. *Conselho de Comunicação Social - Um instrumento para a democratização da comunicação*. Dissertação, UMESP. São Bernardo do Campo, 2005.

ROMÃO, J. E. E.. *Classificação indicativa: uma pedra na funda contra a censura dos meios de comunicação*. Tese, UnB. Brasília, 2010.

SANTOS, J. M. *A democratização da comunicação nos discursos da sociedade civil brasileira: 1974/1994*. Ordem/Desordem: Caderno de Comunicação. Belo Horizonte, n.12, p. 9-16, Ago. 1995.

SANTOS, M.. *Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal*. 24ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2015.

SANTOS, S.. *E-Sucupira: o Coronelismo Eletrônico como herança do Coronelismo nas comunicações brasileiras*. E-Compós (Brasília), v. dez/06, p. 1-27, 2006.

SCARDUELLI, P.. *Network De Bombacha: Os Segredos da TV Regional da RBS*. Dissertação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

SIMIS, A.. *Televisão e produção independente*. Eptic On-Line (UFS), Sergipe, v. II, n.1, p. 48-58, 2000.

SIMÕES, C. F.. *Televisão Regional e Globalização*. In: SOUZA, C. M.. (Org.). *Televisão Regional, Globalização e Cidadania*. Rio de Janeiro: SOTESE, 2006.

SOUZA, C. M.. *A Notícia, o Público e a Televisão Regional*. In: SOUZA, C. M. (Org.). *Televisão Regional, Globalização e Cidadania*. 1ed. Rio de Janeiro: Sotese, 2006a, p. 105-128.

SOUZA, C. M.. *Repensando a TV Regional* SOUZA, C. M. (Org.). *Televisão Regional, Globalização e Cidadania*. 1ed. Rio de Janeiro: Sotese, 2006b, p. 9-14.

SOUZA, M. V.. *As vozes do silêncio: o Movimento pela democratização da comunicação no Brasil*. Florianópolis/Paris: Diálogo/Fondation pour Progrès del'Homme, 1996.

STADNIK, C.. *Os grupos e os veículos de comunicação ligados às redes nacionais de televisão*. Monografia, PUC-RS. Porto Alegre, 1994.

TAVEIRA, E. D. *Rede Amazônica de Rádio e Televisão e seu processo de regionalização (1968 – 1998)*. Dissertação, Universidade Metodista de São Paulo. São Bernardo do Campo, 1999.

VALENTE, J.. *Produção Regional na TV Aberta Brasileira - Um estudo em 11 capitais brasileiras*. Observatório do Direito à Comunicação, 2009. Acessado em: <http://intervozes.org.br/wp-content/uploads/2009/03/producaoregionaltvabertaok1.pdf>

ANEXO A - ANÁLISE DAS PROPOSTAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS:

1- Cotas de Programação			
Proposta	TV	Cinema Nacional	Rádio
Projeto Original - Jandira Feghali - PCdoB - 12/03/1991	<p>Art. 1º - As emissoras de rádio e televisão ficam obrigadas a exibir em sua programação diária, de 7h às 23h, 30% de programação programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos no local de sua sede.</p> <p>Sendo um mínimo de 15% de programas culturais e artísticos e um mínimo de 15% de programas Jornalísticos.</p> <p>Dos 15% de programas culturais e artísticos, um mínimo de 5% deverão ser de teledramaturgia.</p>	<p>Art. 3º - As emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, obrigatoriamente, um mínimo de um filme de produção nacional por semana.</p>	idem a de TV.
Parecer na CCJR - Dep. Vicente Cascione - 07/08/1997	XX	Exclusão do artigo, por entender que tais preceitos não se relacionam de forma direta com o disposto na mesma.	XX
Parecer na CCT (4) - Dep. Marcelo Barbieri - 10/12/2002	<p>Art. 1o As emissoras de televisão ficam obrigadas a veicular em sua programação diária, de 07:00 às 23:00 horas, programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, nos seguintes percentuais mínimos:</p> <p>I – vinte por cento, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores.</p> <p>II – quinze por cento, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com menos de um milhão e quinhentos mil.</p> <p>III - dez por cento, no caso de emissoras que atendem localidades com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.</p> <p>§ 1o Os percentuais estabelecidos nos incisos I e II deste artigo deverão, no</p>	<p>Art. 3o As emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, no mínimo, uma obra cinematográfica nacional de longa metragem por semana.</p>	<p>Art. As emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, vinte por cento do seu tempo para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter regional.</p>

	<p>prazo de cinco anos, alcançar respectivamente trinta por cento e vinte por cento com o aumento, ao final de cada ano, de dois por cento no primeiro caso e de um por cento no segundo.</p> <p>§ 2o No caso da Amazônia Legal, os percentuais estabelecidos no caput serão atendidos considerando-se programas produzidos e emitidos na região.</p>		
<p>Redação Final - I Emendas da CCTC / Dep Marcelo Barbieri - 10/12/2002</p>	<p>Art. 1o As emissoras de televisão ficam obrigadas a veicular, no horário de cinco às vinte e quatro horas, programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, nas seguintes condições:</p> <p>I – vinte e duas horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;</p> <p>II – dezessete horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;</p> <p>III - dez horas semanais, no caso de emissoras que atendem localidades com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.</p> <p>§ 1o Os valores estabelecidos nos incisos I e II deste artigo deverão, no prazo de cinco anos, alcançar respectivamente trinta e duas horas e vinte e duas horas, com o aumento, ao final de cada ano, de duas horas no primeiro caso e de uma hora no segundo.</p> <p>§ 2o No caso da Amazônia Legal, os valores estabelecidos no caput serão atendidos considerando-se programas produzidos e emitidos na região.</p>	<p>Art. 4o As emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, pelo menos, uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, sendo, no mínimo, cinquenta por cento de longa metragem.</p> <p>§ 1o A exibição de obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente será computada em dobro para os fins do disposto no art. 1o.</p>	<p>Art. 6o As emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, pelo menos vinte por cento do seu tempo de transmissão para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e dez por cento para a de caráter regional.</p>

2- Produção Independente e TV Por Assinatura		
Proposta	Produção Independente	TV Paga
Projeto Original - Jandira Feghali - PCdoB - 12/03/1991	XX	XX
Parecer na CCT (4) - Dep. Marcelo Barbieri - 10/12/2002	<p>Emenda Aditiva: Art. No caso das emissoras de televisão, pelo menos 40% do percentual mínimo estabelecido no art. 1o deverá obrigatoriamente ser cumprido com a veiculação de produção independente.</p> <p>Do total reservado à produção independente, pelo menos 40% deverão ser destinados à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até 5% à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.</p>	<p>Art 3º - Parágrafo único. Nos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de serviços de telecomunicações, sejam elas operadoras de televisão aberta ou por assinatura ou provedores de Internet, deverá ser observada a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de cinquenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional.</p> <p>Emenda Aditiva: Art. As operadoras de serviços de televisão por assinatura deverão destinar em sua grade canal dedicado inteiramente à veiculação de produção cultural e educativa brasileira, sendo que, no mínimo, sessenta por cento da programação será fornecida, mediante contrato, por produtores independentes para exibição pela operadora.</p>
Redação Final -l Emendas da CCTC / Dep Marcelo Barbieri - 10/12/2002	<p>Art. 2o No caso das emissoras de televisão, pelo menos quarenta por cento das horas semanais estabelecidas no art. 1o deverão ser obrigatoriamente cumpridos com a veiculação de produção independente.</p> <p>Parágrafo único. Do total reservado à produção independente, pelo menos quarenta por cento deverão ser destinados à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até cinco por cento à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.</p> <p>Art 4º § - 1o A exibição de obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente será computada em dobro para os fins do disposto no art. 1o.</p>	<p>Art. 4 - § 2o Nos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de serviços de telecomunicações, deverá ser observada a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de cinquenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional.</p> <p>Art. 5o As operadoras de serviços de televisão por assinatura deverão destinar, em sua grade, canal inteiramente dedicado à veiculação de produção cultural e educativa brasileira, sendo que, no mínimo, sessenta por cento da respectiva programação deverá ser fornecida, mediante contrato, por produtores independentes para exibição pela operadora.</p>

3- Conceitos					
Proposta	Cultura Nacional	Produção Regional	Programas Culturais, Artísticos e Jornalísticos	Mão de Obra	Produção Independente
Projeto Original - Jandira Feghali - PCdoB - 12/03/1991	Art. 2ª Para os efeitos desta lei considera-se: I - Cultura Nacional: o trabalho artístico e intelectual produzido por brasileiro nato, naturalizado ou estrangeiro residente no País.	Art. 2º - II - Produção Regional: o trabalho cultural artístico e jornalístico realizado no mesmo local em que estiver situado a emissora de radiodifusão ou televisão que o gerar.	Art. 2º - § 1º - Considera-se programas culturais, artísticos e jornalísticos as programações e apresentações musicais, os espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, programações jornalísticas e outras variedades, entendendo-se: a) por teledramaturgia e radiodramaturgia: as novelas, seriados, series, mini-séries e similares; e b) por programas jornalísticos os telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, documentários, reportagens e assemelhados.	§ 2ª - Para que a programação possa ser considerada para o cômputo dos percentuais definidos no art. 1º desta lei, é indispensável que a sua produção seja realizada por uma equipe integrada por, no mínimo, 50% de artistas, técnicos e Jornalistas residentes no local de sua execução há pelo menos 2 (dois) anos.	XX
Parecer na CCJR - Dep. Vicente Cascione - 07/08/1997	Exclusão do Conceito de Cultura Nacional, por entender que tais preceitos não se relacionam de forma direta com o disposto na mesma.	XX	XX	Exclusão do parágrafo por criando uma espécie de reserva de mercado aos profissionais da área da região, ferindo, então, ao preceitos constitucionais instituídos pelo artigo 3o, inciso IV e pelo artigo 5o, inciso XIII	XX
Parecer na CCT (4) - Dep. Marcelo Barbieri - 10/12/2002	XX	I - Produção Regional: a produção cultural, artística e jornalística totalmente produzida e emitida nos estados onde estão localizadas as sedes das	III - Programas culturais, artísticos e jornalísticos: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários e animação, programação jornalística e religiosa, sendo	XX	II - Produção Independente: aquela realizada por produtor ou produtora independente que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo

		emissoras de radiodifusão ou televisão e suas afiliadas e realizada por produtor local, seja pessoa física ou jurídica.;	que esta última no limite de dez por cento do total. IV - Teledramaturgia: novelas, seriados, séries, mini-séries e outras obras audiovisuais; V - Programação Jornalística: telejornais, debates, mesas- redondas, entrevistas, documentários, reportagens e assemelhados, e eventos esportivos.		com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica.
Redação Final -l Emendas da CCTC / Dep Marcelo Barbieri - 10/12/2002	XX	I - Produção Regional: a produção cultural, artística e jornalística totalmente produzida e emitida nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras de radiodifusão ou televisão e suas afiliadas e realizada por produtor local, seja pessoa física ou jurídica;	III - Programas Culturais, Artísticos e Jornalísticos: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários e animação, programação jornalística e religiosa, sendo que esta última no limite de dez por cento do total; IV - Teledramaturgia: novelas, seriados, séries, minisséries e outras obras audiovisuais; V - Programação Jornalística: telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, documentários, reportagens e assemelhados, e eventos esportivos.	XX	II - Produção Independente: aquela realizada por produtor ou produtora independente que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica;

4- Penalidades e Transição		
Proposta	Sanção	Transição
Projeto Original - Jandira Feghali - PCdoB - 12/03/1991	Art. 4º O não cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta lei por parte das emissoras de rádio e televisão implicará na aplicação das seguintes penalidades: I- multa; II - suspensão da concessão por até (trinta) dias, no caso da primeira reincidência; 111 - cancelamento da concessão, no caso de nova reincidência. § 1ª As penalidades de multa e de suspensão da concessão serão aplicadas pelo Departamento Nacional de Telecomunicações. § 2º O cancelamento da concessão só se dará após ação judicial, proposta pelo Departamento Nacional de Telecomunicações ou pelo Conselho de Comunicação Social, transitada em julgado.	Art. 5º As emissoras de rádio e televisão terão um prazo de 6 (seis) meses, a contar da publicação desta lei, para adaptar as suas programações aos percentuais aqui definidos.
Parecer na CCT (4) - Dep. Marcelo Barbieri - 10/12/2002	Art. 4o O não cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta lei por parte das emissoras de rádio e televisão implicará a aplicação das seguintes penalidades: I – multa; II – suspensão da concessão por até 30 dias, no caso da primeira reincidência; III – cancelamento da concessão, no caso de nova reincidência.	Art. 5o As emissoras de rádio e televisão terão um prazo de 2 (dois) anos para adaptar suas programações aos percentuais definidos nesta Lei.’
Redação Final -l Emendas da CCTC / Dep Marcelo Barbieri - 10/12/2002	Art. 7o O não cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta Lei por parte das emissoras de rádio e televisão implicará, sucessivamente, a aplicação das seguintes penalidades: I – advertência; II – multa; III – suspensão da concessão por até vinte e quatro horas, no caso da primeira reincidência; IV - suspensão da concessão por até trinta dias, a cada reincidência.	Art. 8o As emissoras de rádio e televisão terão um prazo de dois anos para adaptar suas programações aos percentuais definidos nesta Lei.

ANEXO B - ANÁLISE DAS PROPOSTAS NO SENADO FEDERAL

1- Cotas de Programação			
Proposta	TV	Cinema Nacional	Rádio
Projeto Aprovado na Câmara dos Deputados	<p>Art. 1o As emissoras de televisão ficam obrigadas a veicular, no horário de cinco às vinte e quatro horas, programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos e emitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, nas seguintes condições:</p> <p>I – vinte e duas horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;</p> <p>II – dezessete horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;</p> <p>III - dez horas semanais, no caso de emissoras que atendem localidades com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.</p> <p>§ 2o No caso da Amazônia Legal, os valores estabelecidos no caput serão atendidos considerando-se programas produzidos e emitidos na região.</p>	<p>Art. 4o As emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, pelo menos, uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, sendo, no mínimo, cinquenta por cento de longa metragem.</p> <p>§ 1o A exibição de obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente será computada em dobro para os fins do disposto no art. 1o.</p>	<p>Art. 6o As emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, pelo menos vinte por cento do seu tempo de transmissão para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e dez por cento para a de caráter regional.</p>
Emendas - Senadores Leonel Pavan e Flexa Ribeiro - 04/05/2006	<p>A Emenda no 3, de autoria do Senador Leonel Pavan, pretende substituir, no art. 1o do projeto, a expressão “ficam obrigadas”, pela locução “serão estimuladas”. O art. 1o do PLC no 59, de 2003, estabelece a obrigatoriedade de veiculação de produção regional por parte das emissoras de televisão.</p> <p>Por derradeiro, a Emenda no 4, dos Senadores Leonel Pavan e Flexa Ribeiro, altera a redação do art. 1o do PLC no 59, de 2003, para estabelecer novo sistema de gradação dos quantitativos mínimos de produção regional a serem veiculados pelas emissoras de televisão.</p>	XX	XX
Relatório CCJ -	Art. 3o As emissoras de televisão veicularão produção cultural,	XX	rt. 4o As emissoras de

<p>Senador César Borges - 06/09/2006</p>	<p>artística e jornalística, de caráter regional, das regiões geográficas em que se encontram sediadas, nos seguintes limites mínimos: I – 20 (vinte) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 2.000.000 (dois milhões) de domicílios com televisores; II – 15 (quinze) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 1.000.000 (um milhão) de domicílios com televisores; III – 10 (dez) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja mais de 500.000 (quinhentos mil) domicílios com televisores; IV – 7 (sete) horas semanais, para as emissoras em cuja localidade de execução do serviço, definida no respectivo ato de outorga da concessão, haja até 500.000 (quinhentos mil) domicílios com televisores</p>		<p>rádio destinarão, diariamente, pelo menos 10% (dez por cento) de seu tempo de transmissão para a veiculação de programação cultural, artística e jornalística de caráter regional.</p>
<p>Relatório CCT - Raupp 2 - 13/05/2013</p>	<p>Art. 3o Na programação diária das emissoras de televisão, destinarem-se-ão os seguintes valores em minutos, semanalmente, para veiculação de produção cultural, artística e jornalística, de caráter regional e local: I - Localidades com até 500.000 habitantes: 420 minutos de produção regional, da qual 210 minutos de produção local; II - Localidades com 500.001 a 1.000.000 habitantes: 490 minutos de produção regional, da qual 245 minutos de produção local; III - Localidades com 1.000.001 a 5.000.000 habitantes: 630 minutos de produção regional, da qual 315 minutos de produção local; IV - Localidades com mais de 5.000.001 habitantes: 840 minutos de produção regional, da qual 420 minutos de produção local.</p>	<p>Art. 5º Como incentivo ao Cinema Nacional, a exibição de filmes nacionais, independentemente da região onde tenham sido produzidos, pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens terá seu tempo de duração contabilizado para efeito de atendimento aos limites mínimos à veiculação de produção de caráter regional e local.</p>	<p>XX</p>

	<p>§2o. Nas localidades que sejam capitais dos respectivos Estados, para efeito de contabilização, basta que seja atendido o percentual estabelecido para exibição de produção de caráter regional.</p> <p>§3o. Consideram-se habitantes da localidade, a população do município da outorga da emissora de radiodifusão de sons e imagens.</p>		
Relatório CCT - Raupp 3 - 02/04/2014	idem	idem	XX
Relatório CCT - Raupp 4 - 04/04/2014	idem	Retirada do antigo artigo 5ª “Art. 5º Como incentivo ao Cinema Nacional, a exibição de filmes nacionais, independentemente da região onde tenham sido produzidos, pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens terá seu tempo de duração contabilizado para efeito de atendimento aos limites mínimos à veiculação de produção de caráter regional e local. ”	

2- Produção Independente e TV Por Assinatura		
Proposta	Produção Independente	TV Paga
Projeto Aprovado na Câmara dos Deputados	<p>Art. 2o No caso das emissoras de televisão, pelo menos quarenta por cento das horas semanais estabelecidas no art. 1o deverão ser obrigatoriamente cumpridos com a veiculação de produção independente.</p> <p>Parágrafo único. Do total reservado à produção independente, pelo menos quarenta por cento deverão ser destinados à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até cinco por cento à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.</p> <p>Art 4º § - 1o A exibição de obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente será computada em dobro para os fins do disposto no art. 1o.</p>	<p>Art. 4 - § 2o Nos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de serviços de telecomunicações, deverá ser observada a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de cinquenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional.</p> <p>Art. 5o As operadoras de serviços de televisão por assinatura deverão destinar, em sua grade, canal inteiramente dedicado à veiculação de produção cultural e educativa brasileira, sendo que, no mínimo, sessenta por cento da respectiva programação deverá ser fornecida, mediante contrato, por produtores independentes para exibição pela operadora.</p>
Emendas - Senadores Leonel Pavan e Flexa Ribeiro - 04/05/2006	De autoria do Senador Leonel Pavan, a Emenda no 2 propõe a supressão do art. 2o e seu parágrafo único. Cuida-se aqui da obrigatoriedade de veiculação de produção independente por parte das emissoras de televisão.	A Emenda no 1, de autoria dos Senadores Leonel Pavan e Flexa Ribeiro, propõe a supressão do § 2o do art. 4o do projeto. O dispositivo inquinado cuida da obrigatoriedade de exibição de conteúdo de produção nacional em serviços de vídeo sob demanda.
Relatório CCJ - Senador César Borges - 06/09/2006	XX	XX
Relatório CCT - Raupp 1 - 26/10/2011	XX	<p>Emenda 2: Suprima-se o § 2o do art. 4o do Projeto de Lei da Câmara no 59, de 2003, renumerando-se o § 1o como parágrafo único.</p> <p>Emenda 3: Suprima-se o art. 5o do Projeto de Lei da Câmara no 59, de 2003, renumerando-se os subsequentes.</p>
Relatório CCT - Raupp 2 - 13/05/2013	Art. 4o Como incentivo à produção independente, os conteúdos produzidos por produtoras independentes regionais e transmitidos pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens da região serão contabilizados pelo tempo dobrado de sua efetiva exibição, para efeito de	Art. 6o As entidades detentoras de direito de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro que operam no país ficam proibidas de transportar quaisquer conteúdos audiovisuais de forma aberta, sem prévia autorização do Ministério das Comunicações.

	atendimento aos limites mínimos respectivos à veiculação de produção de caráter regional e local.	Parágrafo único. Excepciona-se do disposto no caput o transporte de programação das emissoras abertas, outorgadas pelo Poder Público.
Relatório CCT - Raupp 3 - 02/04/2014	<p>Art. 4o Como incentivo à produção independente, os conteúdos produzidos por produtoras independentes regionais e transmitidos pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens da região serão contabilizados pelo tempo dobrado de sua efetiva exibição, para efeito de atendimento aos limites mínimos respectivos à veiculação de produção de caráter regional e local.</p> <p>Parágrafo único. A exibição da obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente, pelas emissoras de radiodifusão de sons e imagens, limitada a uma obra por semana, será contabilizada pelo tempo dobrado ao de sua efetiva exibição para atendimento aos limites mínimos respectivos à veiculação de produção de caráter regional e local.</p> <p>Art. 6o O art. 4o da Lei no 8313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte §9o: “Art. 4o..... §9o no mínimo 5% dos recursos do Fundo Nacional da Cultura serão destinados a conteúdos audiovisuais independentes voltados à regionalização da produção cultural, artística e jornalística em emissoras de radiodifusão de sons e imagens.”</p>	(Excluído artigo dos satélites: Art. 6o As entidades detentoras de direito de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro que operam no país ficam proibidas de transportar quaisquer conteúdos audiovisuais de forma aberta, sem prévia autorização do Ministério das Comunicações.)
Relatório CCT - Raupp 4 - 04/04/2014	<p>Idem art 4º e Parágrafo Único</p> <p>Nova redação para o antigo Art.6 :</p> <p>Art. 5o O art. 4o da Lei no 8313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte §9o: “Art. 4o..... §9o no mínimo 10 % dos recursos do Fundo Nacional da Cultura serão destinados a conteúdos audiovisuais independentes voltados à regionalização da produção cultural, artística e jornalística em emissoras de radiodifusão de sons e imagens.</p>	idem exclusão

3- Conceitos					
Proposta	Cultura Nacional	Produção Regional	Programas Culturais, Artísticos e Jornalísticos	Mão de Obra	Produção Independente
Projeto Aprovado na Câmara dos Deputados	XX	I - Produção Regional: a produção cultural, artística e jornalística totalmente produzida e emitida nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras de radiodifusão ou televisão e suas afiliadas e realizada por produtor local, seja pessoa física ou jurídica;	III - Programas Culturais, Artísticos e Jornalísticos: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários e animação, programação jornalística e religiosa, sendo que esta última no limite de dez por cento do total; IV - Teledramaturgia: novelas, seriados, séries, minisséries e outras obras audiovisuais; V - Programação Jornalística: telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, documentários, reportagens e assemelhados, e eventos esportivos.	XX	II - Produção Independente: aquela realizada por produtor ou produtora independente que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica;
Relatório CCJ - Senador César Borges - 06/09/2006	XX	II – produção de caráter regional: produção cultural, artística e jornalística cuja temática aborde predominantemente uma determinada região geográfica do País.	I - produção cultural, artística e jornalística: programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas e eventos esportivos;	XX	XX
Relatório CCT - Raupp 2 - 13/05/2013	XX	II - produção de caráter regional: produção cultural, artística e jornalística produzida na região	I - produção cultural, artística e jornalística: produção que abranja conteúdos audiovisuais tais como programações e apresentações	XX	IV - produtora independente regional: pessoa jurídica com sede na região, com atividade regular e contínua, não vinculada societariamente, direta ou indiretamente, à concessionária, permissionária ou

		<p>geográfica do País onde localizada a emissora de radiodifusão de sons e imagens;</p> <p>III - produção de carácter local: produção cultural, artística e jornalística produzida, no Estado onde localizada a emissora de radiodifusão de sons e imagens;</p> <p>Parágrafo único - Para fins desta Lei, entende-se como região aquelas estatuídas pelo Decreto no 67.647, de 23 de novembro de 1970.</p>	<p>musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, religiosas, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, atualidades, programas de auditório, eventos esportivos;</p>		<p>autorizada do serviço de radiodifusão de sons e imagens;</p>
Relatório CCT - Raupp 3 - 02/04/2014	XXSARQ - Secretaria de Arquivo	idem (I, II, Parágrafo único)	<p>I - produção cultural, artística e jornalística: produção que abranja conteúdos audiovisuais tais como programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, atualidades, programas de auditório, eventos esportivos e programação religiosa, sendo essa última limitada a 10% do total;</p>	XX	<p>IV - produtora independente regional: pessoa jurídica com sede na região, com atividade regular e contínua, não vinculada por acordo de exclusividade que a impeça de comercializar conteúdos audiovisuais com terceiros nem vinculada societariamente, direta ou indiretamente, a concessionária, permissionária ou autorizada do serviço de radiodifusão de sons e imagens ou a programadora, empacotadora ou distribuidora de conteúdos audiovisuais no segmento de serviços de acesso condicionado;</p> <p>VI – conteúdo audiovisual independente: conteúdo audiovisual produzido por produtora independente regional com detenção majoritária dos direitos patrimoniais desse conteúdo, que possibilite a tal produtora independente regional utilizar, fruir e dispor da obra, bem como explorá-la diretamente ou</p>

					outorgar a terceiros direitos para sua exploração econômica, desde que tal outorga: seja limitada no tempo; não descaracterize o controle decorrente dessa titularidade e dessa atenção majoritária; e ocorra mediante participação percentual da produtora independente regional nas receitas líquidas auferidas com a exploração comercial de tal conteúdo, em percentual não inferior ao de sua participação majoritária nos direitos patrimoniais desse conteúdo, excetuada a primeira outorga de licença para veiculação de tal conteúdo em televisão aberta no Brasil, que poderá ocorrer mediante pagamento de valor fixo negociado com emissora de radiofusão de sons e imagens;
Relatório CCT - Raupp 4 - 04/04/2014	XX	idem (I, II, Parágrafo único)	Retirada do trecho “ sendo essa última limitada a 10% do total; ” I - produção cultural, artística e jornalística: produção que abranja conteúdos audiovisuais tais como programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários, animação, telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, atualidades, programas de auditório, eventos esportivos e programação religiosa.	XX	Idem para IV Renomeação do: V – conteúdo audiovisual independente (antes era VI erroneamente)

4- Penalidades e Transição		
Proposta	Sanção	Transição
Projeto Aprovado na Câmara dos Deputados	Art. 7o O não cumprimento dos percentuais mínimos fixados nesta Lei por parte das emissoras de rádio e televisão implicará, sucessivamente, a aplicação das seguintes penalidades: I – advertência; II – multa; III – suspensão da concessão por até vinte e quatro horas, no caso da primeira reincidência; IV - suspensão da concessão por até trinta dias, a cada reincidência.	Art1 - § 1o Os valores estabelecidos nos incisos I e II deste artigo deverão, no prazo de cinco anos, alcançar respectivamente trinta e duas horas e vinte e duas horas, com o aumento, ao final de cada ano, de duas horas no primeiro caso e de uma hora no segundo. Art. 8o As emissoras de rádio e televisão terão um prazo de dois anos para adaptar suas programações aos percentuais definidos nesta Lei.
Relatório CCJ - Senador César Borges - 06/09/2006	Art. 5o A não observância dos limites mínimos previstos nos arts. 3o e 4o desta Lei sujeita o infrator à pena prevista no art. 59, alínea b, da Lei no 4.117, de 27 de agosto de 1962, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967.	Parágrafo único. (art3) Os valores estabelecidos nos incisos I, II e III deste artigo deverão, no prazo de 5 (cinco) anos contados a partir da entrada em vigor desta Lei, alcançar, respectivamente, 25 (vinte e cinco), 20 (vinte) e 15 (quinze) horas semanais, com aumentos anuais de 1 (uma) hora. Art. 6o Esta Lei entra em vigor após decorridos 3 (três) anos de sua publicação oficial.
Relatório CCT - Raupp 2 - 13/05/2013	Art. 7o A não observância dos limites mínimos previstos no art. 3o sujeita o infrator à penalidade prevista no art. 59, alínea “a”, da Lei no 4.117, de 27 de agosto de 1962, com a redação dada pelo Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967.	Art 3 - §1o. Os tempos estabelecidos nos incisos II, III e IV deste artigo deverão, no prazo de 5 anos contados à partir da entrada em vigor desta Lei, alcançar, respectivamente, 630 minutos, dos quais 315 minutos de produção local, 770 minutos, dos quais 385 minutos de produção local e 1050 minutos, dos quais 525 minutos de produção local. Art. 8o. Esta Lei entra em vigor depois de decorridos 3 (três) anos de sua publicação.
Relatório CCT - Raupp 3 - 02/04/2014	idem	idem
Relatório CCT - Raupp 4 - 04/04/2014	idem	idem

5- Ementa e Objeto da Lei	
Proposta	Caput
Projeto Aprovado na Câmara dos Deputados	Regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências.
Relatório CCJ - Senador César Borges - 06/09/2006	Dispõe sobre a regionalização da produção cultural, artística e jornalística na programação das emissoras de rádio e televisão, nos termos do art. 221, inciso III, da Constituição Federal. Art. 1o A regionalização da produção cultural, artística e jornalística, na programação das emissoras de rádio e televisão, nos termos do art. 221, inciso III, da Constituição Federal, rege-se pelo disposto nesta Lei.
Relatório CCT - Raupp 1 - 26/10/2011	Emenda 1: “Regulamenta o disposto nos incisos II e III do art. 221 da Constituição Federal, referente à produção independente nas emissoras de rádio e televisão e à regionalização da programação cultural, artística e jornalística”.
Relatório CCT - Raupp 2 - 13/05/2013	“Regulamenta o disposto nos incisos II e III do art. 221 da Constituição Federal, referente à produção independente nas emissoras de rádio e televisão e à regionalização da programação cultural, artística e jornalística”. Art. 1o. Esta Lei dispõe sobre a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, na programação das emissoras de rádio e televisão, e o fomento à produção independente, em consonância com os incisos II e III da Constituição Federal.
Relatório CCT - Raupp 3 - 02/04/2014	idem
Relatório CCT - Raupp 4 - 04/04/2014	idem

ANEXO C - RESUMO DE TRAMITAÇÃO DO PL 256/1991 (PLC 59/2003)

Câmara dos Deputados

Projeto 256/1991	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15222	
Data	Movimentação	Tramitação
12/03/1991	Apresentação do projeto pela Dep Jandira Feghali.	PLENÁRIO
02/06/1992	Requerimento do dep Antonio Britto solicitando a apensação deste ao PL 1439/91 (Este apensado ao PL 3232/92).	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
06/12/1995	Aprovação unânime do parecer favorável do relator, Dep Pinheiro Landim, com substitutivo. (parecer dado ao PL. 3232/92)	CCTCI
21/12/1995	Deferido of-gp 068/95, da Dep Jandira Feghali, solicitando a desapensação deste do PL 1439/91.	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados
12/06/1996	Aprovação do parecer favorável da relatora, Dep Marilu Guimaraes, contra o voto do Dep Costa Ferreira e, em separado, do Dep Paulo Lima	CEC
05/11/1997	Aprovação unânime do parecer do relator, Dep Vicente Cascione, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com substitutivo.	CCJR
25/06/1999	Relator Dep Marcelo Barbieri indicado relator na CCTCI	CCTCI
19/08/1999	Parecer favorável do relator, Dep Marcelo Barbieri	CCTCI
25/08/1999	Vista concedida aos Deputados Santos Filho e Júlio Semeghini.	CCTCI
22/03/2002	Parecer do Relator, Dep. Marcelo Barbieri, pela aprovação deste, e pela rejeição do PL-5416/2001, e do PL-5517/2001, apensados.	CCTCI
18/06/2002	Realização de audiência pública na CCTCI	CCTCI
29/11/2002	Parecer do Relator, Dep. Marcelo Barbieri, pela aprovação deste, e pela rejeição do PL-5416/2001, e do PL-5517/2001, apensados. Inteiro teor	CCTCI
10/12/2002	Parecer com Complementação de Voto, Dep. Marcelo Barbieri, pela aprovação deste, com emendas, e pela rejeição do PL 5416/2001, e do PL 5517/2001, apensados.	CCTCI
10/12/2002	Aprovado por Unanimidade o Parecer com Complementação de Voto	CCTCI
24/04/2003	Designado Relator da Redação Final, Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh Apresentação do Redação Final pelo Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh	CCJR
25/06/2003	Rejeitado o parecer contra os votos dos Deputados Antônio Carlos Magalhães Neto, Paulo Magalhães, Zelinda Novaes, Almeida de Jesus, José Roberto Arruda, João Campos, João Paulo Gomes da Silva, Antonio Cruz, Wilson Santos, Raimundo Santos, Roberto Magalhães, André Zacharow, José Divino, Rodrigo Maia, Mendes Ribeiro Filho, José Ivo Sartori, Heleno Silva, Luiz Antonio Fleury, Edna Macedo, Bispo Wanderval, Robson Tuma, Ildeu Araujo e Darci Coelho e com a abstenção dos Deputados Osmar Serraglio, Sandra Rosado e Paulo Afonso. Designado Relator do Vencedor, Dep. Roberto Magalhães.	CCJR
08/08/2003	Apresentação da Redação Final pelo Dep. Roberto Magalhães Redação Final, Dep. Roberto Magalhães.	CCJR

13/08/2003	Aprovada a Redação Final contra os votos dos Deputados João Paulo Gomes da Silva, Inaldo Leitão, André Zacharow e Bosco Costa	CCJR
27/08/2003	Remessa ao Senado Federal, através do Of PS-GSE/1761/03.	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados

Senado Federal

PLS 59/2003	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60879	Senado Federal
Data	Movimentação	Tramitação
28/08/2003	Leitura. Às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Educação.	PLENÁRIO
02/09/2003	Distribuído ao Senador César Borges, para emitir relatório.	CCJ
28/10/2003	A Presidência atende à solicitação da Presidência do Conselho de Comunicação Social, encaminhou este Projeto ao Conselho para emissão de parecer.	MESA
03/11/2003	Formação da Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação para analisar e emitir relatório sobre a presente matéria no CCS.	CCS
02/03/2004	Realização da 1ª audiência pública no CCS	CCS
08/03/2004	Realização da 2ª audiência pública no CCS	CCS
03/05/2004	A Conselheira BERENICE ISABEL MENDES BEZERRA, Coordenadora da Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação do Conselho, leu seu Relatório, que conclui pela aprovação do projeto. Em seguida, os Conselheiros ROBERTO WAGNER MONTEIRO e PAULO MACHADO DE CARVALHO NETO leram seus votos em separado. Seguiu-se a discussão da matéria, da qual participaram todos os Conselheiros presentes, tendo o Presidente facultado a palavra também aos demais presentes. Em seguida, o Relatório foi submetido à votação, tendo sido aprovado com 7 votos a favor e 5 contra. Encerrou-se a reunião às 19h.	CCS
06/09/2006	A Comissão aprova o Relatório do Senador César Borges, que passa a constituir Parecer da CCJ, favorável ao Projeto, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo). À Comissão de Educação, para prosseguimento da tramitação.	CCJ
13/09/2007	Realização da 1ª audiência pública na CE.	CE
07/11/2007	Realização da 2ª audiência pública na CE.	CE
08/07/2009	Devolvido pelo relator, Senador Papaléo Paes, com relatório favorável, estando em condições de ser incluído em pauta.	CCT
15/07/2009	Na reunião realizada nesta data, o relator Senador Papaléo Paes, solicita a	CCT

	retirada do projeto de pauta para reexame.	
10/01/2011	Arquivado nos termos do art. 332 do Regimento Interno.	SSCLSF
11/03/2011	Leitura do Requerimento nº 185, de 2011, do Senador Inácio Arruda e outros Senhores Senadores, solicitando o desarquivamento da matéria, nos termos do § 1º do artigo 332 do Regimento Interno.	PLENÁRIO
31/03/2011	Distribuído ao Senador Valdir Raupp, para relatar.	CCT
26/10/2011	Devolvido pelo relator, Senador Valdir Raupp, com relatório favorável, com as emendas oferecidas, estando em condições de ser incluído em pauta.	CCT
13/05/2013	Devolvido pelo relator, Senador Valdir Raupp, com relatório favorável ao Projeto, na forma do substitutivo oferecido, estando em condições de ser incluído em pauta.	CCT
11/12/2013	Devolvido pelo relator, Senador Valdir Raupp, sem manifestação. A matéria se encontra em condições de ser incluída em pauta.	CCT
02/04/2014	Devolvido pelo relator, Senador Valdir Raupp, com relatório favorável ao Projeto, na forma do substitutivo oferecido, estando em condições de ser incluído em pauta.	CCT
04/04/2014	Devolvido pelo relator, Senador Valdir Raupp, com relatório favorável ao Projeto, na forma do substitutivo oferecido, incluído na pauta da reunião agendada para o dia 08/04/2014. Anexado às fls. 370 a 379, o segundo relatório oferecido.	CCT
28/05/2014	Realização de audiência pública na CCT	CCT
16/12/2014	Devolvido pelo relator, Senador Valdir Raupp, atendimento solicitação desta Comissão.	CCT
26/12/2014	Matéria arquivada ao final da 54ª Legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato da Mesa nº 2, de 2014. SARQ - Secretaria de Arquivo	SSCLSF