



A REGULAMENTAÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO DA TV NO CONGRESSO NACIONAL

**Gesio Tassio da Silva Passos¹
Nelia Rodrigues Del Bianco²**

Resumo

O artigo traz a análise do 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 pesquisa identificou quais foram os fatores que fizeram com que o projeto não fosse aprovado no Congresso Nacional, após 24 anos de tramitação. O estudo 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. Foi pesquisada 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. O estudo revelou 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.

Recebimento: 15/10/2016 • Aceite: 15/11/2016

¹ Mestre em Comunicação pela Universidade de Brasília (UnB), jornalista da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Brasília, DF, Brasil. E-mail: gesiopassos@gmail.com

² Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP), docente dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília e Universidade Federal de Goiás, Brasília, DF, Brasil. E-mail: nbianco@uol.com.br

Palavras-chave: Regionalização da produção de tv; televisão no Brasil; regulação da comunicação; economia política da comunicação

TELEVISION REGIONALIZATION REGULATIONS IN BRAZILIAN NATIONAL CONGRESS

Abstract

This article 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 research 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. 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.

Keywords: Regionalization of the TV production; Brazilian television; Communication Regulation; Communication Policies; Political Economy of Communication

Introdução

A proposta de 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 progressistas, 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”. Esse imperativo legal fundamentou diversas propostas de regulamentação apresentadas no parlamento, mesmo não tendo nenhuma delas aprovadas até os dias de hoje.

O Projeto de Lei nº 256/1991, da deputada Jandira (PCdoB-RJ), foi a proposta de regulamentação que por mais tempo tramitou no Congresso. O projeto 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 de 30% foram reduzidas à metade da ideia original. O texto 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 Social, durante a primeira composição do órgão auxiliar do parlamento, em 2004, e depois enfrentou grandes mudanças até seu arquivamento final. Sua tramitação passou 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. O projeto foi alvo de cinco audiências públicas, 15 relatores, 16 pareceres e seis votações no Congresso. Em torno dessa proposta, ocorreu um grande debate público na tentativa de construir um consenso entre diversos agentes envolvidos, principalmente na Câmara dos Deputados.

Apresentado o contexto, a pesquisa situa-se no campo das políticas de comunicação, buscando contribuir com as discussões regulatórias e não sobre o fenômeno da regionalização da TV em si. A análise parte dos diversos contextos econômicos, sociais e políticos que perpassaram a discussão do projeto.

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 contemplem as particularidades de cada região, incorporando setores marginalizados e garantindo o direito à comunicação³ de toda a população.

A pesquisa Produção Regional na TV aberta brasileira, 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 era de 10,83%. O índice é bastante inferior ao percentual de 30% previsto pela versão inicial do Projeto de Lei da deputada Jandira Feghali (256/1991)” (VALENTE, 2009, p.5). O estudo representou a principal amostra do quadro nacional de regionalização e apontava o quanto é limitada a produção local nas emissoras de televisão brasileiras.

Entende-se que para alterar a estrutura do sistema televisivo brasileiro é fundamental modificar a lógica da produção de conteúdos nas emissoras, que poderá se dar a partir da criação de mecanismos regulatórios para a efetivação do princípio da regionalização. 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

3 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).

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 Informação⁴, 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 sobre 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 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)

4 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.

Regionalização sob a ótica da Economia Política da Comunicação (EPC)

A análise da tramitação do Projeto de Lei da regionalização da programação de rádio e TV teve como referencial teórico-metodológico a 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. O referencial oferece capacidade analítica 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 de 1970, retomando a discussão sobre o papel das “indústrias culturais”⁵ 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 essa abordagem foi desenvolvido pelo estadunidense Vincent Mosco, um dos principais expoentes desse campo de estudo. “Em sentido restrito, a economia política é o estudo das relações sociais, em especial das relações 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

5 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”.

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 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 (2008) 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

comunicações e seus precursores nas décadas 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 dos debates em torno da Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC)⁶, que foram realizadas na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, com os as pesquisas de Marco Antônio 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. Nesse 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 esses primeiros estudos críticos e uma Economia Política da Comunicação, que se desenvolveu 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 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

6 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 bibolizado. Esses 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 e Muitas Vozes” (UNESCO, 1983), 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.

Bolaño como referenciais nessa nova proposta de EPC, a partir de seu estudo sobre o mercado brasileiro de televisão⁷.

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. Significava reconhecer, ao se fazer pesquisa, a realidade como conceitos e práticas sociais, propondo-se a rejeitar o essencialismo e pensar em uma inclusão ampla do processo social e 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” (2008, 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

7 A consolidação desse campo de pesquisa no país dá-se 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.

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 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, 2008, 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 realizam 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, por meio de políticas públicas que promovam a cidadania e a inclusão social” (2008, p.74).

A análise do processo de tramitação o projeto de regionalização da programação de rádio e TV no Brasil guiou-se pela tradição da EPC em desenvolvimento no Brasil. Os estudos sob essa perspectiva permitem 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, na pesquisa realizada, 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 identificando os atores da sociedade que disputam a constituição do sistema de mídia, tanto para sua reprodução hegemônica, quanto para sua transformação.

A perspectiva metodológica da EPC também guiou a 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 investigada toda a documentação do processo de tramitação no Congresso Nacional do PL 256/1991, como atas de reuniões e audiências públicas, discursos, notas taquigráficas, áudios disponíveis nos setores de documentação da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Foram analisados cinco relatórios votados em comissões na Câmara dos Deputados, um relatório no Senado e outro no Conselho de Comunicação Social (CCS). Foram incluídos na análise outros dez relatórios apresentados, mas não colocados em votação, e dezenas de instrumentos regimentais utilizados ao longo dos 24 anos de tramitação do projeto. Acrescentou-se ao material documental o conteúdo de cinco audiências públicas realizadas em torno do projeto, uma na Câmara, três no Senado e duas no CCS.

Na leitura dos documentos, buscou-se identificar as posições dos diversos atores da sociedade que atuaram no Congresso em relação à proposta. Foram considerados o posicionamento de atores empresariais e de grupos de interesses, em especial a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e TV (ABERT), Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA) e da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABRATEL), Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão (ABPITV), Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC) e o Congresso Brasileiro de Cinema (CBC). A análise contemplou ainda a transformação do sistema brasileiro de mídia, a pertinência da proposta frente à reconfiguração tecnológica e o desenvolvimento das políticas de comunicação no país.

A regionalização da TV: a tramitação do PL 256/2003

A análise dos 24 anos de tramitação do Projeto de Lei 256/1991, de autoria da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), que no Senado Federal foi denominado como PLC 59/2003, revelou quatro fases-chave

para entendimento desse processo: **a) afirmação; b) negociação e aprovação; c) contraofensiva; e d) 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. A 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 garantida 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.

Nesse processo de tramitação, os interesses pelo Projeto de Lei perpassaram por dois campos distintos: por um lado conservador,

nucleado pelos empresários da mídia brasileira, e outro progressista, que concentrava entidades que lutavam por uma democratização no setor. Esses 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, tentava, 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 esses grupos e aliados políticos.

Ao longo do processo constituinte de 1987/1988, o campo conservador 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. O projeto de regulamentação da regionalização da produção encaixa-se diretamente nessa 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 constituiu-se 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. O campo se organizou a partir da resistência à ditadura civil-militar instalada e buscou, em experiências de comunicação e culturas alternativas, uma forma de se expressar contra a situação do país. O movimento inspirou-se ainda nas ideias que circulavam internacionalmente a partir da proposta de uma Nova Ordem da Comunicação e da Informação, introduzidas pela 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 suas regulamentações, consagraram-se apenas como meras intenções democratizantes. Tendo como maior liderança os trabalhadores jornalistas, o movimento reorganizou-se, a partir dos anos 1990, no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC). Essa 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 desse campo destacou-se nos últimos anos de tramitação do Projeto de Lei da regionalização. Um emergente setor de realizadores audiovisuais brasileiros, ligado a artistas, produtores e técnicos, organizado principalmente pelo Congresso Nacional de Cinema (CBC), articulou políticas setoriais 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 criou o Serviço de Acesso Condicionado (SEAC), Lei nº 12485/2011, que permitiu a criação de cotas para produção independente e nacional nesse 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 pelo 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 destacar 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 foi 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 de 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 um futuro para esses grupos de mídia nacionais na produção de conteúdo. Importante lembrar até que a decisão pela tecnologia japonesa no Sistema Brasileiro de TV Digital, defendida pelos radiodifusores, não vislumbrou, depois de dez anos, uma renovação no modelo de TV aberta instalada no país.

A proposta inicial apresentado pela deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), em 1991, contemplava parcialmente essa necessidade regulatória para a regionalização. 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 do processo. O texto original, como todos os outros que foram apresentados durante os anos, não abordava a relação de filiação das redes estruturantes do sistema de mídia brasileiro. 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 Revisão⁸.

O texto negociado pelo deputado Marcelo Barbieri (PMDB-SP), em 2002, conseguiu avançar em temas que ainda não tinham sido apresentados por Jandira, como a introdução da figura da produção independente (que seria 40% da programação regional), evocando outro inciso constitucional complementar à regionalização⁹, inspirado

8 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.

9 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

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 instalar um novo modelo de desconcentração do mercado. Ao romper 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, ao tensionar por sua reprovação no Conselho de Comunicação Social, mas que acabou referendando o já negociado. Em terceiro, buscar 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.

complementar. Apenas na fase de sistematização do processo constituinte que ele foi dividido em dois incisos.

Após aprovação dessa 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 (PMDB-RO) 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 produções estaduais 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 sua proposta. Sua inovação foi buscar uma forma de fomento para a produção, prevendo a destinação de 5% do 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.

O 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 no parlamento.

O campo progressista, cuja atuação foi marcada pela defesa de políticas democratizantes da mídia, também não mostrou, ao longo deste processo, capacidade de incidir em propostas concretas para a transformação, enquanto, por exemplo, o grupo de realizadores audiovisuais — mobilizando uma classe que não se inseria historicamente nesse movimento — avançava na construção de políticas setoriais 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 movimento 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.

Considerações finais

A não aprovação do PL 256/1991 que propunha a criação de cotas para regionalização da programação de emissoras de rádio e TV, após 24 anos de tramitação no parlamento, 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, e pelo imobilismo do campo progressista que, mesmo apoiando a proposta, não priorizou a pauta frente a outras ações.

A regionalização da produção de TV poderia 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 são predominantes em termos de audiência, enquanto a TV por assinatura alcança menos de 30% dos domicílios brasileiros.

Pensar a regionalização da TV de forma regulatória significa enfrentar o cenário concentrador estabelecido no sistema de mídia brasileiro, delimitando espaços viáveis para a produção independente, disciplinando as relações de propriedades no estabelecimento das redes de TV e sua viabilidade comercial, mesmo diante da reconfiguração 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 precisaria ampliar a média de 10,83% de regionalização existente no país, registrada pela pesquisa de Valente (2009), conseguindo uma inserção real desse tipo de produção nas grades das emissoras. Nesse sentido, a proposta original de Jandira Feghali, que estabeleceu a regionalização dos 30% da programação, é uma boa referência. Poder-se-ia também decompor a cota, respeitando o tamanho dos mercados atendidos pelas emissoras, como pensada por Barbieri, Borges e Raupp, apesar da forte flexibilização proposta por cada um. Assim seria possível 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 entre 1 a 2 milhões de habitantes, seria garantida um espaço de 25% para a produção regional. Já para localidades médias, de 250 mil a 1 milhão de habitantes, seria destinada 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 exibição das cotas entre 7 às 23 horas é outro bom parâmetro que poderia garantir 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). 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 essa programação tenha relevância para a cadeia de produção, poder-se-ia utilizar o conceito de espaço qualificado, previsto na Lei do SEAC. A garantir a inserção do jornalismo, previsto na determinação constitucional, mas que é desconsiderado pela nova Lei da TV por assinatura, seria possível a uniformização de uma política de cota para o audiovisual. O SEAC prevê que do 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). A nova Lei da TV por assinatura inibe inclusive o conteúdo religioso do escopo, que acabou sendo incorporando na conceituação da produção regional desenhada pelo deputado Marcelo Barbieri, na aprovação do projeto na Câmara, com a limitação a 10% desse tipo de programação, causando a ira dos radiodifusores evangélicos. Para mostrar a importância do debate, dados das grades da TV aberta apurados pela

ANCINE, em 2015¹⁰, mostram a prevalência dos programas religiosos na TV, com 21,1%, no total de horas para essa programação.

A reflexão mostra o potencial que uma proposta de regionalização abrangente pode introduzir, mesmo nos meios concentrados, uma dinâmica nova que consolide o caráter público das concessões de TV. A ampliação do espaço para programas locais e independentes, em meios privados e públicos, colabora para disciplinar o modelo de afiliação às redes, pensando em uma convergência tecnológica para os meios, a partir de uma realidade normativa já existente no país. Todo este caminho em pró de uma política sólida de comunicação depende da soma de forças sociais que viabilize a ampla transformação dessa questão no país.

Referências

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.. 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*. São Leopoldo-RS: Editora Unisinos, 2008, 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.

BRITTOS, V. C.. A Economia Política da Comunicação no Brasil em perspectiva histórica. In: 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.

10 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

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.

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

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

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.

UNESCO. *Um mundo e muitas vozes – Comunicação e Informação em nossa época*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

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>