



CONGRESSO NACIONAL CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER Nº 01, DE 2004 – CCS

Do Conselho de Comunicação Social sobre o **Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003** (PL nº 256, de 1991, na Casa de origem), de autoria da Deputada Jandira Feghali, que *“regulamenta o disposto no inciso III do art. 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”*.

EMENTA: Princípios constitucionais para a produção e programação das emissoras de rádio e televisão. Obrigatoriedade de cumprimento. Direitos sociais. Direitos culturais. Finalidades constitucionais da produção e programação das emissoras de rádio e televisão. Liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação. Limites constitucionais. Cultura nacional e regional. Soberania. Produção independente. Defesa do trabalho e da livre iniciativa. Regionalização da produção cultural, artística e jornalística. Redução das desigualdades sociais e regionais e garantia do desenvolvimento nacional. Telecomunicações e conteúdo nacional. Obrigatoriedade de cumprimento.

Relatora: Conselheira Berenice Isabel Mendes Bezerra (Representante da categoria profissional dos artistas)

1. RELATÓRIO:

O Projeto de Lei em análise, de autoria da Deputada Jandira Feghali, versa sobre a regulamentação do inciso III do art. 221 da Constituição Federal e foi originalmente apresentado na Câmara Federal sob o n.º 256, no ano de 1991, tendo sua tramitação prejudicada por ter sido apensado, por longo tempo, ao Projeto de Lei de Imprensa.

Tendo voltado a tramitar de forma autônoma a partir de 1995, o referido projeto foi distribuído, analisado e aprovado pelas comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Constituição, Justiça e de Redação, bem como pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara Federal.

A **CECD**, “em reunião ordinária realizada em 15 de abril 1996, aprovou, contra o voto do Deputado Costa Ferreira e, em separado, do Deputado Paulo Lima, o projeto, nos termos do parecer da Relatora, Deputada Marilu Guimarães” (págs.27), do qual, reproduzimos o seguinte trecho: *“O princípio constitucional da regionalização da programação das emissoras de rádio e TV constitui, portanto, no reconhecimento de que somos um País plural, de dimensões continentais e de uma rica diversidade cultural que não devem ser desprezados. O presente projeto de lei vem, pois, ao encontro desse anseio, a fim de que a TV e o rádio em nosso País desempenhem um importante papel na formação da cidadania e da identidade cultural da nação brasileira”*.

A **CCJR**, “em reunião ordinária, realizada em 05 de novembro de 1997, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto, nos termos do parecer do Relator, Deputado Vicente Cascione” (págs.33), no qual se pode ler: *“A constituição Federal de 1988, em seu artigo 221, representou um avanço considerável no que se refere ao estabelecimento de princípios que deverão nortear a produção e a programação de rádio e televisão no País. (...) Assim, o meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa na forma do substitutivo apresentado a esta comissão”*.

A **CCTCI**, “em reunião ordinária realizada em 10 de dezembro de 2002, em reexame, aprovou unanimemente o projeto (...) nos termos do parecer do Relator, Deputado Marcelo Barbieri, que apresentou complementação de voto, com duas emendas” (págs. 50), onde se encontra: *“ A grande penetração destes veículos de comunicação e a 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 em diversas regiões do país e que não encontram espaço para atuar nos mercados (...) onde é gerada a maioria da programação veiculada pelas redes nacionais de rádio e televisão.*

Note-se que, na complementação de voto, com apresentação de emendas (págs. 45), o relator explicita o trabalho de aperfeiçoamento e negociação de elementos do projeto que determinaram seu reexame: *“ (...) entendemos a necessidade de revisão dos percentuais de veiculação (...) e outros aspectos, de forma a adequar a proposição às mudanças ocorridas nos últimos anos nesse segmento da comunicação social no Brasil. (...) No dia de hoje, durante as discussões havidas sobre a matéria, o nobre Deputado Bispo Wanderval sugeriu diversas alterações na emendas propostas que acatamos após longo processo de negociação”*.

Em 28 de 08 de 2003, registra-se através de carimbo da subsecretária de ata do Senado Federal, o recebimento do projeto em tela. O ofício n.º 1.798/2003, expedido pelo Presidente do Senado Federal para encaminhar ao Conselho de Comunicação Social - CCS, o **Projeto de Lei n.º 59, de 2003**, visando emissão de parecer nos prazos regimentais, dá origem não apenas a este expediente, como ao efetivo trabalho da Subcomissão de Regionalização e Qualidade da Programação, criada pelo CCS em 26 de 06 de 2002.

Tendo deliberado que para uma adequada instrução de sua análise e parecer, seria necessário a promoção de audiências públicas através das quais fosse possível resgatar o longo e complexo processo de tramitação do Projeto, bem como atualizar as expectativas dos diversos atores sociais sujeitos aos efeitos da futura regulamentação do art. 221 da CF, a Subcomissão do CCS, composta por dois representantes das empresas do segmento de Radio e TV, por dois representantes das categorias profissionais do setor e por três representantes da Sociedade Civil, deu início aos seus trabalhos em reunião realizada no dia 02 de março de 2004, no Senado Federal.

A Metodologia de trabalho aprovada na Subcomissão previu a participação direta de parlamentares envolvidos com o Projeto e sua tramitação, representantes de redes de TV e rádios comerciais, de TV educativas e estatais, do BNDES e do Ministério de Estado da Cultura – MINC, de setores do mercado, produtores, realizadores e finalmente, analistas e negociadores do projeto na Câmara dos Deputados, além da participação indireta de intelectuais, acadêmicos e representantes de entidades que viriam manifestar suas contribuições por escrito, de modo a não estender em demasia o tempo de análise do PL n.º 59, pelo CCS, tendo em vista que após o parecer deste, conforme determinação da Presidência do Senado Federal, deve o mesmo seguir para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

É preciso ressaltar que a importância da referida regulamentação e os reflexos que a mesma irradiará sobre a sociedade brasileira nos seus aspectos sócio-econômico e cultural são tão relevantes, que seu debate, extrapolando as fronteiras do CCS, gerou um grande interesse de participação por parte de dezenas de entidades e instituições, cuja opinião, de um modo sintético, tentaremos incluir neste relato, para o conhecimento dos senhores Senadores.

Assim, na primeira reunião, além do Deputado Roberto Magalhães e da Deputada Jandira Feghali, manifestaram-se representantes (a serem oportunamente nominados), das Organizações Globo, da Rede Record, da Rede Intertev, da Associação Brasileira de TV por Assinatura e ainda, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, do Instituto de Estudos da Televisão – IESTV, da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo – ECA/USP e do Congresso Brasileiro de Cinema – CBC. Enviaram contribuições por escrito, a Associação Brasileira dos Anunciantes – ABA, a Associação de Mídia Interativa – AMI e a Associação Brasileira de Televisão Universitária – ABTU.

É importante frisar que naquela ocasião, a Deputado Jandira Feghali entregou à Subcomissão, manifesto em apoio a regulamentação do art. 221 da CF através do PL em questão, subscrito por cerca de trezentos profissionais dos segmentos artístico, jornalístico e de comunicação. Assinam o referido documento, dentre outros, representantes da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, FUNARTE, Associação Brasileira de Cinema - ABRACI, Fórum Nacional de Democratização da Comunicação, Federação Nacional dos Jornalistas, Sindicato dos Músicos do RJ, Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação, Escola de Teatro Martins Pena –RJ, Secretaria de Cultura de São Gonçalo, Cia Armazém de Teatro de Macapá, Universidade Federal do Pará, Associação dos Fotógrafos Cinematográficos, TV Comunitária do RJ, Sindicato dos Empresários de Espetáculos e Diversões do Paraná, Museu Nacional do Índio, Fórum Brasileiro de Ensino de Cinema e Audiovisual, Sindicato Interestadual dos Trabalhadores da Indústria de Cinema, Associação de Cinema e Vídeo do DF, Teatro Municipal de São Paulo, Universidade de Brasília – UNB, Associação de Imprensa do Vale Médio do Itajaí - SC, Escola Nacional de Circo, Centro Brasileiro de Teatro para a Infância e a Juventude, Coletivo Brasil de Comunicação Social, Instituto Cultural de Tecnologia e Arte, Central Amazônia de Comunicação e Casa do Artista Plástico Afro-brasileiro.

A segunda reunião, ocorrida no dia 08 de março de 2004, contou com a presença dos representantes do Sistema Brasileiro de Televisão – SBT, do Grupo Bandeirantes, da Rádio Tupi – RJ, da Rádio Jovem Pan – SP, da Rádio Jornal do Comércio de Recife, da Rádio Macaé e do Ministério de Estado da Cultura – MINC. Encaminharam contribuições por escrito nesta oportunidade, a Associação dos Roteiristas de Televisão, Cinema e outras Mídias – ARTV, a Conceito A – Distribuição Audiovisual e a Associação de Estudos sobre Radiodifusão da Associação Brasileira de Informática e Telecomunicações – ABDI.

A terceira reunião, no dia 09 de março de 2004, no Senado Federal, foi suspensa por deliberação da maioria dos conselheiros membros da Subcomissão. Seguiu-se a ela, reunião informal no dia 10 de março de 2004, na sede do Conselho Federal de Psicologia, em Brasília DF, onde realizaram-se esforços no sentido de alcançar o consenso necessário ao aperfeiçoamento de pontos considerados frágeis no PL 59/2003. Dia 16 de março de 2004, no Senado Federal, a reunião foi reaberta mantendo-se, no entanto, a posição dos representantes dos empresários contrária a obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros no sistema aberto de radiodifusão brasileiro. Tal divergência levou ao reconhecimento formal da impossibilidade de entendimento consensual ainda neste ano de 2004 e deu-se por encerrada aquela que seria a terceira e última reunião da Subcomissão do CCS.

Entretanto, no dia 25 de março de 2004 o representante das empresas de rádio, conselheiro Paulo Machado Neto – presidente da ABERT, encaminhou aos membros da Subcomissão, correspondência através da qual solicitava mais uma reunião para

apresentação de proposta que acreditava, poderia gerar base de acordo para um eventual substitutivo ao Projeto.

O processo de negociação foi retomado no dia 30 de março de 2004, na sede do Conselho Federal de Psicologia, em Brasília. Porém a proposta apresentada na ocasião, ao reduzir drasticamente as horas de exibição mínima de programação regional, distorcer o conceito de área geográfica, diminuir a responsabilidade das emissoras nos estados, eliminar a produção independente na programação regional e na TV por assinatura, desobrigar as emissoras com relação a exibição de filmes brasileiros, excluir o veículo Rádio das exigências de regionalização e reduzir as sanções previstas ao simples pagamento de multas, foi considerado pelos representantes da sociedade civil e das categorias profissionais, como afirmação *“do particularismo dos interesses das empresas e tentativa de esvaziamento da regulamentação dos preceitos constitucionais em relação a comunicação social”*, conforme expresso na nota “Resposta à Proposta da ABERT”, assinada por membros da Subcomissão na qual dão por encerradas as tratativas.

Assim, do rico conjunto de depoimentos prestados e contribuições recebidas, dos anais referentes ao Projeto na Câmara Federal, enfim do acúmulo de debates havido em todo o Brasil sobre o assunto e principalmente, das considerações dos conselheiros, passo a elaborar, em conformidade com as atribuições que me foram conferidas, o parecer da maioria da Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação do Conselho de Comunicação Social.

É o relatório.

Em tempo: Após o encerramento deste, recebi, na tarde do dia 08 de abril, telefonema do Sr. Orlando de Salles Sena, Secretário para o Desenvolvimento do Audiovisual do Ministério da Cultura, relatando reunião havida entre ele, o Exmo. Sr. Ministro da Cultura e Senadores membros da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, na qual estes últimos teriam manifestado preocupação quanto a aspectos do PL n.º 59 que poderiam prejudicar a tramitação do mesmo naquela casa. Indagou-me, o Secretário do Audiovisual, se acreditava que os membros da Subcomissão estariam dispostos a participar de uma reunião no Ministério da Cultura com a presença da deputada Jandira Feghali, a qual já teria concordado em participar da mesma, visando equacionar os pontos necessários à mais ágil e perfeita tramitação do projeto. Baseando minha resposta nas sucessivas reuniões havidas entre os mesmos na busca de uma base de consenso que propiciasse o aprimoramento do Projeto de Lei de modo a garantir a aplicabilidade da regionalização da produção nas rádios e TVs, respondo que sim, reparando, no entanto, que faria contato com membros da Subcomissão e retornaria o telefonema para agendar a referida reunião, caso minha impressão se mostrasse correta.

Efetivamente, mantive contato com os conselheiros Daniel Herz, Assunção Hernandez, Gerando Pereira dos Santos e José Paulo Cavalcanti, este último presidente do CCS e, tendo em vista a manifestação favorável dos mesmos à mediação do MINC, telefonei no dia 13 de abril à Secretária do Audiovisual e solicitei ao Sr. Manoel Rangel, assessor da SAV, o agendamento da reunião. No dia seguinte, recebi telefonema da Deputada Jandira Feghali que dizendo desconhecer entendimentos para a realização de reunião no MINC, cobrou agilidade na emissão do parecer do CCS. No mesmo dia, recebi novo telefonema do Secretário Orlando Sena, agendando a reunião no MINC para a primeira semana de maio e solicitando que a realização da mesma não interfira na agenda do CCS. Recebi ainda, na seqüência, telefonemas de outros conselheiros e agentes políticos, relatando pressão que vinham sofrendo para que o CCS apresentasse seu parecer sem nova tentativa de acordo com o empresariado de radiodifusão, ainda que mediado pelo Governo. Lamentando as marchas e contramarchas que envolvem a tramitação de tão importante regulamentação constitucional, em especial, a impossibilidade de

ação consensual voltada à eficaz implantação das finalidades constitucionais, retomo o parecer, sem a unanimidade pela qual tanto esforço se despendeu.

2 – VOTO

2.1 - Considerações Iniciais:

Em junho de 2002, durante audiência pública realizada na Câmara Federal (ver anais), do qual participaram representantes de todas as redes de TV brasileiras, ficou claro aos participantes que as principais objeções apresentadas pelos radiodifusores ao projeto diziam respeito a:

- A aplicação indiscriminada dos critérios às emissoras de todas as regiões criava distorções, em função do distinto potencial econômico de cada uma delas.
- O prazo dado às emissoras para o cumprimento das exigências era exíguo.
- Imprecisões conceituais geravam confusão entre as expressões “local” e “regional”.
- O projeto não criava condições que estimulassem e assegurassem a viabilidade da regionalização.

Isto foi dito, da seguinte forma:

- *“ a mesma quantidade de programação não é possível em todas as localidades”.*

Paulo Camargo, RBS.

- *“ o projeto erra ao ver o local como regional”.*

Roberto Wagner, ABRATEL

-*“a entrada no mercado das grandes redes internacionais pode acabar com empresas fragilizadas pelas perdas que a regionalização indiscriminada pode provocar”.*

Evandro Guimarães, Globo.

- *“a principal restrição apresentada é quanto ao percentual mínimo de produções locais prevista pelo Projeto, que é de 30% da Programação”.*

Dep. Marcelo Barbieri, relator do PL à época.

Observe-se que a exigência de exibição de um filme nacional por semana, em nenhum momento foi questionada. No entanto, quanto aos pontos levantados, conforme já descrito em nosso relatório, o apelo dos radiodifusores foi ouvido e acatado. Muitos aspectos foram negociados ao longo dos anos de 2002 e 2003, atualizando a proposição, então com mais de onze anos de tramitação.

No atual projeto – PL 59/2003, não apenas foi ampliada a margem para a distribuição da programação regional – originalmente prevista para ir ao ar entre as 07 e 23 horas, para o período entre as 05 e 24 horas, como, principalmente, escalonou-se a aplicação dos percentuais por região, usando para tanto, um conceito prático do próprio mercado de radiodifusão, qual seja a de **“área geográfica com maior ou menor número de domicílios com televisão”**.

Quanto ao tempo de produção regional, cuja disposição original era de 30% da programação diária das redes, foi reduzido para *“22 horas semanais no caso de emissoras que atendam áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores”*, 17 horas semanais para aquelas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores e 10 horas semanais para as localidades com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.

Ou seja, a exigência de 30% da programação diária regional foi reduzida para, de modo aproximado, respectivamente 12%, 10% e 7% semanal. O prazo para o início do cumprimento das exigências, foi ampliado de seis meses para dois anos e até mesmo questões menores, como a incorporação do gênero “programação religiosa” na conceituação de programas culturais, foram acatadas.

O estímulo e proteção que o projeto original pretendia dar à geração de mão de obra no local foram desconsiderados e sobretudo, a sanção de cancelamento da concessão, como penalidade máxima em caso de reincidência de descumprimento das obrigações, foi eliminada.

É de se considerar que após o atendimento aos reclamos empresariais e tamanha amenização do projeto, o mesmo não encontraria mais obstáculos à aprovação visto constituir-se na regulamentação de dispositivo constitucional a clamar aplicação desde 1988. Porém não foi o que aconteceu.

A partir do momento em que o debate foi aberto no Conselho de Comunicação Social, os mesmos atores voltaram à cena, com renovados argumentos contrários à regulamentação da Constituição. Senão vejamos:

Na primeira reunião da Subcomissão, em 02 de março de 2004:

- *“(...) não há como imaginar que se deva obrigatoriamente ocupar esses canais com qualquer outro tipo de conteúdo senão o conteúdo necessário para a viabilização econômica daquele empreendimento naquela localidade (...) não posso oferecer se, a programação local ou regional não for capaz de competir em preço e qualidade com as programações vendidas sob demanda, como o filme O Senhor dos Anéis ...”*

Alexandre Annenberg – ABTA

- *“(...) o que nos incomoda, além da questão da obrigatoriedade, (...) é também em relação ao limite que nos foi imposto à programação religiosa, de 10% do total. Entendemos que existe um esforço de produção de cunho jornalístico em algumas emissoras e alguns programas religiosos que, além de terem cunho religioso, fazem produção de notícias (sic)”*

José Marcelo Amaral – Rede Record

- *“Considero, sim, ruim que o projeto fosse aprovado com as imperfeições (...) que vou aqui resumir (...) a dois aspectos: um deles é a criação de um serviço para as operadoras de telecomunicações que elas não devem ter: serviços de vídeo sob demanda. (...) a outra contribuição, ela não tem nenhuma inovação mas, (...) acentua a inconstitucionalidade da questão do território versus conteúdo”*

Evandro do Carmo Guimarães – Rede Globo

Por ocasião da segunda reunião da Subcomissão, no dia 08 de março de 2004, o tom da argumentação contrária ao Projeto foi apresentada em pesada e por vezes debochada, ou provocativa retórica, como a do Sr. Flávio Cavalcanti Júnior, representante do SBT:

- *“(...) o famoso art.221 fala em regionalização e em estímulo à produção independente. Não fala em obrigatoriedade de produção, mas em estímulos. Está se tornando, por esse projeto, uma obrigação.(...) A senhora está conseguindo coisas que não tem, e eu estou perdendo coisas que tenho. Ninguém gosta de perder sorrindo...”*

- *Gostaria de tentar entender que independência tão grande terão esses produtores independentes? Eles pretendem chegar na minha estação e dizer o seguinte: Você vai colocar esse programa no ar. E serei obrigado a colocar?*
- *Deve-se criar um mecanismo para que sejam responsabilizados os produtores independentes. É muito fácil entrar num programa e dizer: sou independente. Em nome da democracia, coloque no ar!*
- *Então, se o Sr Silvio Santos, que no caso é meu patrão e dono da nossa emissora, tiver que escolher entre vinte produtores independentes, ele vai escolher o produtor em quem confia, que provavelmente será demitido assim que a lei passar, e dizer: - Abra uma empresinha. Vou contratar uma produção sua, independente.*
- *(...) O Congresso e o Conselho vão aprovar o que quiserem (...) (Mas) será que é isso mesmo? Será que todas as redes vão ter que produzir? Isso é bom? A sociedade civil organizada decidiu isso? E a sociedade civil desorganizada já decidiu também?*
- *(...) quando falamos que vamos estudar melhor, ouço: mas a Lei (sic) já existe há 14 anos. Porque é ruim. Desculpe a Deputada Jandira Feghali, mas o projeto é muito ruim (...). Ou não entendi nada do que li, (...) ou eu entendi muito. E se eu entendi muito, nós temos que discutir muito mais ainda o assunto. (...) Há problemas que temos que ver com mais vagar. (...) Não podemos ser pressionados a decidir só porque estamos discutindo há 14 anos...*

Fica nítido através das falas transcritas da atas das reuniões da Subcomissão, que a partir da aprovação do Projeto na Câmara Federal, nova tática passou a ser empregada pelos empresários de radiodifusão com a finalidade de postergar ao máximo a regulamentação do art. 221 da Constituição Brasileira, buscando retirar do mesmo o quanto possível de eficácia. Alguns argumentos chegam a carecer de sentido ou a tomar feição anedótica. Não nos ateremos a eles.

Procuraremos levar à reflexão dos Senhores Senadores, os aspectos que decididamente nos pareceram relevantes, quais sejam: a questão da interpretação do art. 221 à luz dos princípios constitucionais para a produção e programação das emissoras de rádio e TV; a questão das finalidades constitucionais da programação à luz dos direitos culturais e da liberdade de expressão; o conceito de Cultura Nacional e regional à luz do princípio da soberania; a produção independente e a defesa do trabalho e da livre iniciativa e, finalmente, a regionalização da produção como elemento de redução das desigualdades regionais e garantia do desenvolvimento nacional.

Apresentaremos, também, algumas reflexões a cerca do problema das telecomunicações e convergência digital, cuja menção no PL n.º 59 é considerada imprópria. Guiou-nos em nossa análise, o seguinte quadro:

ORDENAÇÃO CONSTITUCIONAL DA CULTURA NO BRASIL		
1)	Como manifestação de direito individual, de liberdade e de direitos autorais	Art. 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII e Art. 220, § 2º e § 3º.
2)	Como regras de distribuição de competência e como objeto de proteção pela ação popular	Art. 23, Art. 24 e Art. 30
3)	Como objeto do Direito e patrimônio brasileiro	Art. 215 e Art. 216
4)	Como incentivo ao mercado interno, de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico	Art. 219
5)	Como princípios a serem atendidos na produção e programação das emissoras de rádio e televisão	Art. 221
6)	Quanto a permissão e autorização para a prestação do serviço de radiodifusão e a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal	Art. 223
7)	Como um direito da criança e do adolescente	Art. 227

8)	Quando a reconhece como Direito aos índios, inclusive como base para salvaguarda de terras por eles ocupadas	Art. 231
----	--	----------

2.2 - Dos Princípios Constitucionais para a Produção e Programação das Emissoras de Rádio e Televisão:

“Uma palavra não é um cristal, transparente e imutável, é a pele de um pensamento vivo e pode variar bastante em conteúdo e cores de acordo com as circunstâncias e o tempo em que são usadas”.

Mr. Justice Holmes, membro da Suprema Corte dos EUA.

O principal argumento dos radiodifusores é que não há previsão legal para a obrigação de exibir produção independente, filmes brasileiros e sequer regionalizar a programação de Rádios e TV no Brasil. Dizem os empresários que a Constituição Federal, no art. 221, utilizando as expressões “preferência, promoção, estímulo e respeito”, em nenhuma hipótese gera “obrigação”, no sentido jurídico do termo.

A inconsistência da argumentação está no fato de que tal entendimento, ao derivar de interpretação estritamente literal do texto constitucional, ignora que a CF designa o conteúdo dos incisos do artigo 221 como **princípios** a serem atendidos, como ignora também sua conexão com os demais princípios fundamentais apresentados no núcleo pétreo, portanto inquestionável, da nossa Lei Maior. Vejamos:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidade educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua realização;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Parece claro que os princípios a que se refere o caput do artigo são “promoção da cultura nacional e regional”, “estímulo à produção independente”, “regionalização da produção” e “respeito aos valores”. E mais, **a Constituição não diz que tais princípios poderão ou não ser atendidos**. Não diz que serão preferencialmente atendidos. A Constituição não estimula as emissoras a regionalizar a programação e tampouco a promoverem o respeito aos valores da pessoa e da família. **A Constituição determina que isto seja feito na produção e programação das emissoras**. Vejamos novamente:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão ATENDERÃO aos seguintes PRINCÍPIOS: (...)

{ Atenderão: futuro do presente do verbo atender. Atender: do latim, attendere: considerar, aplicar, seguir, acatar } ⁽¹⁾

Para que não parem dúvidas gramaticais, ouçamos as palavras do eminente Doutor Othon M. Garcia, em seu prestigiado livro “Comunicação em prosa moderna”, FGV, 12ª edição:

“(...) quando diz respeito a observância a preceitos ou a normas, o futuro do presente tem valor de imperativo. Neste caso, ele é o tempo-aspecto a que alguns gramáticos dão o nome de **futuro jussivo**, usual nos mandamentos, códigos, regulamentos, leis em geral”.

Assim, considerando as regras constitucionais enquanto

“conjunto ordenado e sistemático de normas constituído em torno de princípios coerentes e harmônicos, em função de objetivos socialmente consagrados”⁽²⁾,

temos que reconhecer que a Constituição, tem por alicerce princípios jurídicos constitucionais que por sua grande generalidade, são considerados idéias-matrizes e portanto vinculam, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas que com eles se conectam, representando *“vetores para soluções interpretativas”*⁽³⁾

(1) José Cretella Júnior, Geraldo de Ulhôa Cintra - Dicionário Latino-Português, 7ª ed. – Cia Editora Nacional.

(2) Geraldo Ataliba, Sistema Constitucional Tributário, pág.3

(3) Celso Bandeira de Mello, (Curso de Direito Administrativo – 14ª edição.

“Princípio”, é definido por Celso Bandeira de Mello na obra citada, da seguinte forma:

“Princípio (...) é por definição, mandamento nuclear de um sistema, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência”.

E, complementa:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um mandamento obrigatório específico, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, corrosão de sua estrutura mestra”.

No entanto, basta acompanhar por uma semana a programação de qualquer rede de televisão para se perceber a resistência concreta à regulamentação do art. 221. É flagrante o descumprimento dos princípios norteadores da programação na televisão brasileira. Isto fica absolutamente claro quando vemos que semanalmente são exibidos na TV aberta dezenas de filmes estrangeiros que não educam, não informam, tampouco são artísticos e só podem ser chamados de culturais se forem tomados pelo aspecto mais amplo possível do termo. São meras **commodities** que implicam em gastos que, sabemos todos, atingem a casa dos milhões de dólares. O empresariado não somente não regionaliza nem estimula a produção independente, como sistematicamente a discrimina e obstrui sua exibição, principalmente do cinema brasileiro.

É preciso entender a Constituição de um país como uma carta que engloba um feixe de aspirações de uma sociedade, não como um catálogo de direitos e deveres fixados exaustivamente pelo legislador. Uma certa indeterminação refletida nos dispositivos das modernas cartas constitucionais é intencional e salutar. Isto por dois motivos principais: permitir o consenso entre os grupos políticos que participaram da elaboração da Constituição e possibilitar a adaptação às novas situações e mudanças que o Estado enfrenta e enfrentará durante o período mais ou menos longo de sua vigência.

No caso da comunicação social, estas novas situações estão aí no cotidiano da Nação atendendo pelo nome de Globalização, pelo conceito de convergência tecnológica e pela realidade das megacorporações tratando nosso país como megamercado. Os radiodifusores sabem disso, o que torna incompreensível sua resistência em regulamentar o mercado, proteger o conteúdo audiovisual brasileiro, particularizar nossa programação através da regionalização da produção, de modo a fortalece-la frente as investidas transnacionais no setor, delimitando nossa disponibilidade enquanto consumidores e afirmando nossa nação como produtora de cultura audiovisual.

Assim, é preciso identificar, na alegada imprecisão ou incorreção do Projeto, os valores partilhados e disputados pela comunidade, compreendendo que muitas vezes, diferentes opiniões sobre a constitucionalidade de um texto, poderiam ser simultaneamente

corretas ou incorretas, ou melhor dizendo, tanto uma quanto outra seriam defensáveis. Isto porque, superado o consensualismo da etapa constituinte, cabe pensar que as distintas forças políticas esforçam-se para ver refletidas na Constituição suas próprias concepções, a despeito das outras que igualmente contribuíram para a elaboração constitucional,

Nesta perspectiva, é importante que se entenda que a Constituição não foi feita para manter a correlação de forças existentes no momento histórico de sua criação. Pelo contrário, a solidez da Lei Maior está precisamente em permitir a instrumentalização de políticas diversas, em função das alterações determinadas no cenário concreto pelo processo democrático.

Deste modo, reafirmamos que não é possível admitir-se uma interpretação do art. 221, onde prevaleça o viés reducionista que procura a significação da vontade constitucional na clareza ou obscuridade do texto. Senão vejamos:

“Há que se desmistificar o pensamento de que a ambigüidade de um texto legal constitui-se em defeito de redação. Evidentemente que tal poderá ocorrer, mas existirão leis perfeitamente corretas do ponto de vista da sintaxe e da gramática, que não escaparão à ambigüidade. Por efeito do contexto onde se insere, um texto jurídico poderá enunciar significações outras que aquelas trazidas pela simples aplicação de regras lingüísticas. O elemento textual e aquele contextual dão vida à significação do dispositivo a interpretar: estão estreitamente ligados e não podem existir de forma independente.”⁽⁴⁾

Não fossem fundamentais, os princípios enunciados no art. 221, não teriam sido confirmados na emenda constitucional n.º36/2002, estatuto que deveria ter efeitos estritamente econômicos e que no entanto, ao modificar o art. 222 da Constituição Federal, os reitera, atualiza e amplia para “os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço”:

⁽⁴⁾ Flávia Viveiros de Castro, *Interpretação Constitucional e Prestação Jurisdicional*, 2ª edição

* EC n.º 36/2002

Art. 1º - O art. 222 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

...

§ 3º - Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais.

Pronto. Aí está, ratificada em 2002, a vontade do legislador e os princípios determinantes a serem observados pelos meios de comunicação social eletrônica. E o PL n.º 59 é a competente “lei específica” a estabelecer “percentuais” para o cumprimento da obrigação constitucional.

De tudo, se depreende que toda a gama de argumentação de inconstitucionalidade, reiteradamente apresentada pelos radiodifusores e seus representantes, nada mais é do que falsa argumentação engendrada e sustentada pelo empresariado há mais de década e meia, como forma de resistência ao cumprimento dos princípios constitucionais que regem a comunicação social.

2.3 - Das Finalidades Constitucionais da Programação de Rádio e TV: Direitos Culturais e Liberdade de Expressão:

“Os noticiários que acompanho regularmente, no fim da noite, são verdadeiros tranqüilizantes para mim. Vejo tanta notícia desagradável

sobre a Irlanda, o Vietnã, os índios americanos, e no que respeita ao Brasil está tudo em paz”.

Emílio Garrastazu Médici - Presidente do Brasil – Folha de S. Paulo – 22/3/73

Para a análise do PL n.º 59 na perspectiva das finalidades constitucionais, é importante que não nos fixemos em um conceito muito estrito de Cultura considerando-a apenas como o que é criação artística ou intelectual. Também não podemos pensá-la através de um conceito muito elástico onde tudo é absorvido pelo cultural, porque então a proteção constitucional da Cultura ficará sem um parâmetro que delimite sua incidência.

A compreensão que a CF tem de Cultura é a de um sistema de hábitos que são compartilhados por membros de uma sociedade, seja ela uma tribo ou uma nação civilizada:

Art. 215. *O estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

§ 1º - *O estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.*

A interpretação da cultura protegida pela CF leva em conta ainda, a orientação, impressa de modo destacado em seu Preâmbulo e no art. 3º, I, onde elege como bem referencial da sociedade brasileira os símbolos do bem viver e do conviver numa sociedade livre, justa e solidária, ou seja, mediada pela cultura. Assim fazendo, a CF determina a natureza dos direitos culturais como manifestação dos direitos sociais e o conjunto de suas manifestações como fundamento da nacionalidade.

Essa compreensão surgiu a partir da derrocada dos regimes fascistas e militares. Daí em diante, as constituições contemporâneas alargam os horizontes de proteção da cultura e apresentam a idéia de direitos culturais como dimensão dos direitos fundamentais, que acabam sendo incorporadas, em todo o ocidente, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948:

Art. 27 - ...

I – Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.

Apesar de rompida a barreira do século XXI, sabemos que, malgrado esforços realizados por sucessivos Governos em busca da universalização da educação, é gigantesco o número de analfabetos funcionais em nosso país. São dezenas de milhões de pessoas que, ainda que saibam assinar seus nomes, não conseguem entender o conteúdo escrito de um só parágrafo que seja. E mesmo que conseguissem, não o fariam por não ter acesso a livros, jornais, ou qualquer outro meio de informação e lazer que não sejam as mídias eletrônicas:

“Sem áreas de lazer adequadas e sem dinheiro para freqüentar outros tipos de espetáculo cultural (ou mesmo para pagar seu ingresso no clube restrito da TV a cabo) o espectador-brasileiro-salário-mínimo acaba tendo a televisão aberta como única forma de entretenimento, único canal de informação e único referencial estético”.⁽⁵⁾

Compreendida como o tempo que as pessoas passam frente a televisão, o Brasil detém uma das maiores “culturas televisivas” do planeta, com uma média diária de 4 horas.

“Cerca de 110 milhões de brasileiros assistem diariamente à televisão. Uma pesquisa recente do IBOPE mostrou que 57% dos brasileiros apontam a TV como seu principal meio de entretenimento. (...) Ante essa realidade, uma política cultural democrática não pode abrir mão de uma atuação eficaz com relação a televisão, sob os aspectos da democratização do acesso, diversidade de oferta, análise e interpretação da programação e democratização da produção”.⁽⁶⁾

(5) Sinopse - Revista de Cinema da Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária da USP, n.º 6/2001.

(6) Newton Cannito - Políticas Culturais para a Televisão *in* Políticas Culturais Vol. I – Leonardo Brant – editora Manole

Argumentam os radiodifusores que o PL n.º 50 estabelece indevida ingerência sobre seus negócios particulares, qual seja, a concessão pública - por décadas não onerosa e até hoje fortemente subsidiada -, de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, que poderiam chegar às raias da censura, como no caso da determinação de percentual para a programação religiosa regional.

É bem verdade que a liberdade de expressão cultural - intelectual, científica, artística e de comunicação, ganhou autonomia concreta no sistema constitucional vigente. Amplamente protegidas, tais atividades, encontram abrigo em vários dispositivos constitucionais. O princípio mais genérico é o de que todos tem a liberdade de fazer e de não fazer o que bem entenderem, salvo quando a lei determine o contrário, ou seja, a liberdade de ação cultural, como qualquer outra liberdade, só pode ser condicionada por um sistema de legalidade legítima e que objetive tão somente a coação de ações nocivas à sociedade. Vejamos:

Art.5º- *Todos os brasileiros são iguais perante a lei ,... .., nos termos seguintes: ...*

II – *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*

IX – *é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;*

Art.206 – *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: ...*

II – *liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;*

Art.215 – *O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.*

Art.220 - *A manifestação do pensamento, a criação , a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.*

§ 2º - *é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.*

Todavia, ao garantir a mais ampla liberdade de ação e expressão, a CF sujeita a uma regulamentação especial as diversões e espetáculos públicos, dando garantia de defesa à pessoa e à família frente ao eventual descumprimento dos princípios constitucionais determinados para a produção e programação de rádio e TV. Vejamos:

Art. 220 - ...

§ 3º - *compete à lei federal:*

I – *regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas de horários a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.*

II – *estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda*

Trata-se aqui da cultura como atividade regular, produto e objeto de consumo humano, que suscita relações jurídicas que se traduzem em direitos e obrigações cuja regulação exige interferência oficial, exige ação positiva do Estado.

Consideram-se *diversões públicas* aquelas distrações de conteúdo não intelectual como os parques de diversões e casas de divertimentos e brinquedos eletrônicos; elas ficam sujeitas a uma indicação classificatória de idade, local e horário. Já, **espetáculo público**, que sujeita-se a mesma classificação, é assim definido:

“Espetáculo público, no sentido referido na Constituição, trata-se de representação teatral, exibição cinematográfica, rádio, televisão ou qualquer outra demonstração pública de pessoa ou conjunto de pessoas”.⁽⁷⁾

Tanto as diversões públicas quanto os espetáculos públicos estão sujeitos a indicação classificatória, entretanto, dentre os espetáculos públicos, além de tal indicação, a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, no que tange à cultura, deverão atender aos princípios determinados pelo art. 221 da Constituição, aqui já reiteradamente expressos.

⁽⁷⁾ José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 19ª edição, pág. 257.

É reservada à União a competência de exercer, *para efeito indicativo*, a classificação das diversões públicas e dos programas de rádio e TV:

Art. 21- compete à União: ...

XVI – exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão.

Com tais dispositivos, (art. 21. XVI e art. 221) a Constituição Federal estabelece que os limites que possam haver à liberdade de expressão não importem em censura, mas que tão pouco seu exercício entre em confronto com outros valores tutelados, como a *segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça*, porque a liberdade, inclusive a de expressão cultural, é um veículo essencial à dignidade e ao desenvolvimento da pessoa humana.

Se não ocorre naturalmente, a CF impõe o alcance do *equilíbrio* que possibilita que o privilegiamento de um valor não elimine outro. Não há um valor absoluto e ilimitado. Impõe ela como fundamento, em seu preâmbulo, a *harmonia social e a solução pacífica de controvérsias* – princípio e finalidade a orientar a aplicação dos valores constitucionais.

Assim, o critério de *razoabilidade* converte-se no parâmetro do exame de constitucionalidade de normas, na medida em que sua aplicação consiste em examinar se o conteúdo destas está ou não em conformidade com valores constitucionais e *se, importando restrições a algum outro valor também constitucional, o faz segundo a cláusula de necessidade numa sociedade democrática*, para a salvaguarda da soberania, da cidadania e do bem estar público.

No caso da cultura de massa, entendida como aquela veiculada e/ou produzida pelos meios de comunicação de massa, a CF analisa não mais a ação ou expressão cultural individual, particular ou autoral, popular ou erudita, mas sim o conjunto de bens resultantes do que se designa Indústria Cultural: radiodifusão, cinema e indústrias editorial e fonográfica. Sendo indústria, sua finalidade consiste em produzir bens para o consumo, com o objetivo de obter lucro; e quanto mais se consome, mais se produz, sem levar em conta as necessidades - de qualidade e aperfeiçoamento cultural - do consumidor que, ao contrário, são formadas e induzidas através de estratégias de marketing e venda.

Desta forma, mesmo gozando de proteção constitucional como forma de manifestação artística e de comunicação - art. 5, IX - e como forma de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e de informação, sob qualquer forma, processo ou veículo - art.220 - , a Indústria Cultural está sujeita aos princípios impostos pela própria constituição no art. 221. Vejamos mais um parecer balizado:

“A indústria cultural de massa goza de proteção constitucional, desde que se observem os princípios impostos pela própria Constituição, no art. 221. Aí está a base constitucional para a atuação da cultura de massa, com limitações que visam precisamente conciliar a defesa da cultura em geral, nacional e regional e, especialmente da cultura popular, com os objetivos da indústria cultural. Esses princípios orientadores da atuação da indústria cultural não são respeitados nem por rádio nem por televisão comerciais ...”.⁽⁸⁾

Assim, refutando o argumento de ingerência ou censura, transcrevemos algumas declarações e análises que corroboram o entendimento acima explicitado:

“ A TV fala com a população do país, tem um efeito político óbvio. Em qualquer lugar do mundo ela é um instrumento conservador. Ela está entre o possível e o desejável. O desejável, por parte de alguns, esbarra no possível, onde a moral pública admite. Com a competição comercial, este limite vem sendo perdido. O público reage e o Estado tem que fazer seu papel. Não se pode confundir censura com o controle social democrático dos meios de comunicação. Nós estamos falando de uma legislação que está apoiada numa constituição democrática, criada no período democrático, votada democraticamente. Então, se há uma lei, cabe ao Estado aplicar esta lei. É isso que queremos, senão o regime não é democrático. Se a lei não é aplicada porque uma rede poderosa acha que se aplicar a li contra ela é censura, isso não vale”.⁽⁹⁾

Dia a dia, amplia-se no país o desconforto com a ausência de regulamentação da produção e programação televisiva. São vozes que ecoam das academias, dos profissionais excluídos, de pequenos empresários e principalmente da sociedade civil preocupada com o tremendo impacto que a TV exerce sobre a formação da consciência (e do inconsciente) nacional:

- “ Para a efetivação de uma política para a televisão brasileira é necessário, em primeiro lugar, aceitar um princípio básico: a importância de o Estado intervir no setor, criando mecanismos que contribuam para a diversificação da programação. Influenciadas pelo nefasto controle aos meios de comunicação imposto por regimes autoritários, algumas pessoas entendem que qualquer interferência do Estado na programação televisiva é censura. Em nome da liberdade de expressão, essas pessoas acabam defendendo a ausência de controle e abrem espaço para outro tipo de censura: a censura privada, estabelecida pelos proprietários dos meios de comunicação.”⁽¹⁰⁾

⁽⁸⁾ José Afonso da Silva – Ordenação Constitucional da Cultura – Editora Malheiros, 2001.

⁽⁹⁾ Gabriel Priolli – Televisão aberta: eis as questões – revista de cinema da USP – nº 06 - 2001

⁽¹⁰⁾ Newton Cannito – Políticas culturais para a Televisão – Ed. Manole - 2003

Já tornou-se vasta a bibliografia em torno do assunto: são centenas de livros, artigos, ensaios, teses, comunicações a protestar, analisar e proceder a análises comparadas entre a legislação e o mercado brasileiros e os demais:

- “O controle social da programação é a forma que a sociedade tem para combater a censura exercida em nível privado, ou seja, aquela levada a efeito pelos próprios detentores de determinado meio de comunicação que, em função de interesses políticos, empresariais ou mesmo religiosos, obstrui o livre fluxo de informações, opiniões e interpretações”.⁽¹¹⁾

Em todos os trabalhos, dos que abordam a televisão pela ótica mais técnica àqueles que a analisam do ponto de vista social, a questão da programação é renitente:

- “ Deve ficar claro, então, que a necessidade de um controle social da telinha nada tem a ver com a liberdade que nesta se manifesta. Não se trata de reduzir ou coibir a liberdade. Trata-se, isto sim, de notar que tal liberdade é exercida por poucos, basicamente em função do capital de que dispõem, e de que ela constitui um dispositivo de controle destes poucos sobre o grande público”.⁽¹²⁾

Não há mais como manter enclausurada a atividade radiodifusiva nos âmbitos estritamente técnico e empresarial. Os 50 anos de televisão no Brasil resultaram também na sua apropriação pela sociedade como o principal meio de expressão da cultura de massa contemporânea.

- “É impressionante o esforço de tantos analistas para tentar provar que o programa de televisão não pode ter qualidade, que ele não pode elevar-se acima do nível mediano e que, por ser um produto de massa, ele não pode ser avaliado com os mesmos critérios que se utilizam para a abordagem de outros meios. Por sorte, uma nova mentalidade com relação à televisão está surgindo em várias partes do mundo. Aos poucos, a TV sai do purgatório ou do gueto especializados dos sociólogos, tecnólogos e estrategistas de marketing, e passa a ser encarada como indiscutível fato da cultura de nosso tempo”.⁽¹³⁾

Ou seja, o PL n.º 59, longe de ser instrumento arbitrário, ou mesmo discricionário, pretende, de modo legítimo e democrático, justamente evitar que um único setor da sociedade continue determinando toda a política de comunicação. E isso precisa ser reconhecido.

(11) Vera Nusdeo Lopes, A lei da Selva, Ed. da Fundação Perseu Abramo, 2000

(12) Renato Janine Ribeiro – Anais do Seminário “Cultura e Democracia – SP – 2003

(13) Arlindo Machado – A Televisão Levada a Sério – Ed. Senac – 2ª edição – 2001

2.4 - Cultura Nacional e Soberania:

“Todos os povos lutam para ter acesso ao patrimônio cultural da humanidade, o qual se enriquece permanentemente. Resta saber quais serão os povos que continuarão a contribuir para esse enriquecimento e quais aqueles que serão relegados ao papel passivo de simples consumidores de bens culturais adquiridos nos mercados. Ter ou não direito à criatividade, eis a questão”.

Celso Furtado
Cultura e Desenvolvimento em Época de Crise

Algumas pessoas, inclusive formadores de opinião, costumam reclamar objetividade e pragmatismo mercadológico, quando se defrontam com o debate sobre questões essenciais como soberania nacional, posse privada dos meios de comunicação versus caráter público da atividade e outras. Costumam rotular tais problemas como arcaicos, antiquados, ideológicos, excluindo-os de considerações mais profundas. Entretanto, a própria realidade de mercado encarrega-se de desmentir tal leitura, ao conferir caráter indispensável e extremamente importante às conseqüências da concentração da propriedade dos sistemas de comunicação e aos problemas de soberania nacional e dependência cultural.

Em Congresso da Unesco realizado em Bogotá, sobre o papel da comunicação social no desenvolvimento dos países latino americanos⁽¹⁴⁾, houve acordo nos seguintes pontos, dentre outros:

“- a situação das comunicações na América Latina, dentro dos respectivos países, caracteriza-se pela pobreza de opções, tanto na emissão como na recepção de

mensagens. Isso é extremamente desfavorável para a consecução de mudanças sociais que possam favorecer um maior desenvolvimento nacional.

- a situação das comunicações no que se refere à relação entre países, está indevidamente subordinada à influência de interesses políticos e econômicos extra-regionais, principalmente os dos EUA.

- a regulamentação da comunicação pelos respectivos governos nacionais pode ser instrumento excelente para superação de situações não propícias ao desenvolvimento nacional e da maioria da população (...)."

Herbert Schiller, conceituado pesquisador da Universidade Califórnia, chega a defender a criação de uma "muralha de ondas eletromagnéticas de rádio-freqüência" que assegure um espaço de comunicação próprio para os países em desenvolvimento, de modo a estabelecer o distanciamento necessário à proteção dos projetos nacionais. Ele diz, em sua obra "National Development Requires Some Social Distance, págs. 63-75:

"no terceiro mundo, as lideranças devem lutar desesperadamente para manter e assegurar uma integração doméstica, manter ou recriar uma identidade cultural, manter a individualidade nacional em face da resistência interna ou internacionalmente gerada pelos meios de comunicação eletrônicos".

Tal preocupação decorre do fato da televisão estar formatada, quase que exclusivamente, para fomentar o mercado dos produtos de bens de consumo que, para tanto, patrocinam e financiam a programação. Assim, o material de programação, está planejado, tão somente, para assegurar e prender audiências massivas em torno de propostas de consumo de estilos de vida desenvolvidos, configurando-se mesmo "cavalos de Tróia" para os padrões de consumo internacional.

Ora, os países latino americanos e dentre eles o nosso Brasil, são exportadores de matéria-prima e importadores de bens superestruturais e culturais. Com os produtos da industria cultural estrangeira, importa-se o conjunto de expectativas e modelo de comportamento da sociedade exportadora, porém descontextualizados das condições sociais do capitalismo avançado sobre os quais estas formas culturais estão fundamentadas. Assim, os recursos canalizados para tais bens de consumo, representam recursos tirados de necessidades urgentes como a educação, a saúde e a própria expansão do capital.

Acima de 50% da propaganda de televisão é feita para vender cosméticos, produtos alimentícios não essenciais, detergentes e supermercados, a grande maioria produzidos por empresas transnacionais e veiculados por agencias de publicidade transnacionais. Enquanto necessidades e desejos são criados junto a população despreparada para uma leitura crítica do meio audiovisual, as indústrias estrangeiras ampliam seu mercado. É bastante conhecido o processo sofrido pela transnacional Nestlé no início dos anos 60, responsabilizada que foi por diminuir a amamentação materna de 71% para 5% em Singapura, dando margem à morte de milhares de crianças ⁽¹⁴⁾. Eduardo Santory, psicólogo da Universidade da Venezuela, pesquisou a formação de estereótipos causados nas crianças por programas importados. Vejamos alguns de seus achados:

" - (...) 63% dos termos em língua estrangeira que aparecem na programação foram fixados pelas crianças.

⁽¹⁴⁾ Cala – Communicaty Action on Latin America . Newsletter, VI, 6, abril 1978, Madison. Wisconsin.

- Em 86% dos casos, as crianças identificaram os heróis como norte americanos, ou, ao menos, em 82%, como de fala inglesa.

- As crianças consideraram os chineses 17 vezes piores dos que os outros e os homens brancos 11 vezes melhores que os negros.

- As crianças consideraram, em 72% dos casos, que o homem rico é bom e, em 41% dos casos, que o pobre é mau.

São dados eloqüentes sobre os efeitos comportamentais reais, do conteúdo latente dos meios de comunicação. Poderíamos apresentar dados e igual argumentação sobre o controle do fluxo de informações que abastecem nosso país a partir das agências internacionais de notícias. Um pequeno grupo de pessoas decidindo se determinada notícia será feita, e depois de escrita ou gravada, se será enviada e, se enviada, para quem. Recebida, será editada, às vezes reescrita, enfatizada ou combinada com outras informações... . Sentimos “na carne” a ênfase e o exagero no noticiário internacional sobre o Brasil como país do samba, futebol, carnaval e violência.

O Brasil é o maior comprador de programação norte americana da América Latina, seguida da Argentina e do México. Dados da Media Research & Consultancy Spain, compilados por Ocatvio Getino em 1998 ⁽¹⁵⁾, apresentam o número de US\$ 652,9 milhões negativos na balança comercial da indústria audiovisual brasileira. Enquanto exportamos anualmente US\$37,0 milhões, importamos US\$ 689,9 anuais. É uma proporção escandalosamente desigual, e é também o tamanho da nossa dependência cultural, ou se preferirem, da invasão cultural audiovisual (invasão considerada aí, apenas como resultado de uma ação muito superior numericamente).

O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, durante sua palestra no Seminário de Política Externa do Brasil para o Século XXI, realizado na Câmara dos Deputados em agosto de 2002, ⁽¹⁶⁾ alerta:

“A sociedade brasileira não é uma sociedade qualquer. O Brasil não é um pequeno país do Caribe, da África ou da Ásia. Se fizermos uma lista dos dez maiores países do mundo em território, outra dos dez maiores em população e uma terceira lista dos dez maiores países em PIB, só três países figurarão em todas as três listas, os Estados Unidos, a China e o Brasil. De modo que a possibilidade que o Brasil tem de se transformar, em prazo razoável, em uma potência tão importante quanto a França ou a Inglaterra é absolutamente compatível com as dimensões da sociedade brasileira”.

(15) Ocatvio Getino - Cine y Televisión en América Latina Produccion y Mercados –Ed.Ciccus, 1998, Argentina, pág.241

(16) Seminário de Política Externa do Brasil para o Século XXI – org. Aldo Rabelo e outros, Brasília, CD, Coordenação de Publicações, 2003.

Toda esta argumentação é apresentada neste parecer para balizar a preocupação em se regular definitivamente a Constituição Brasileira no que se refere a produção e programação das emissoras de rádio e Televisão. O PL n.º 59, representa a garantia de reconstrução e fortalecimento do mercado audiovisual brasileiro através da televisão. Como diz Eugênio Bucci, intelectual pensador da comunicação social, ora presidente da Radiobrás, “os olhos dos espectadores são adestrados a ver”. Pois que vejam, e desejem, o nosso país, os nossos produtos de consumo, a nossa cultura, o nosso desenvolvimento.

A este propósito, é fundamental que os senhores senadores tenham acesso ao lúcido e decidido discurso do vice-presidente das Organizações Globo, maior grupo empresarial de comunicações do nosso país, extraído dos anais do Seminário Política de Defesa para o Século XXI , igualmente ocorrido em 2002, na Câmara dos Deputados em Brasília (17) :

*“(…) Já estou vivendo a ALCA há alguns anos, porque hoje, no Brasil, o consumidor brasileiro é atingido por comerciais, especialmente na televisão paga, gerados do exterior, de Miami, Denver, Atlanta. Já se explora o mercado brasileiro por meio de publicidade comercial vinda do exterior. O fato mais grave (...) é que percebe-se que há comerciais gerados de lá, que se destinam a esse sólido, homogêneo e fantástico mercado interno brasileiro. (...) **Preocupamo-nos com o fato de não haver fortíssima visão nacionalista no ambiente regulatório.** Ninguém se preocupa com*

*o fato de que a invasão dessa quantidade de conteúdos pode ser uma primeira forma de abordagem, de infiltração de nomes, marcas e processos em nosso mercado. (...) **Mecanismos regulatórios de proteção deveriam, para resguardar a nacionalidade, cuidar para (...) que não tivéssemos invasões de programações do exterior** sobre as quais não temos responsáveis presentes no mercado interno. (...) Desnecessário é lembrar o quanto isso é importante para a Amazônia, para a área rural brasileira... O setor de comunicação social do Brasil (...) tem trazido grandes benefícios ao processo de integração e à cidadania. Não estou aqui fazendo uma apologia livre (...) **há graves distorções e reclamações quanto ao problema de qualidade de adequação e, digamos assim, de falta de material mais apropriado na programação da televisão brasileira (...).** Tudo pode ser muito melhorado. Inclusive o modelo que existe hoje. **Esse mecanismo de ampliação de operação das emissoras regionais deve continuar existindo para que possa haver maior presença da comunidade próxima daquela emissora.**(...) considero um desperdício não se ter uma visão mais nacional da comunicação, se ela é importante para manter a identidade, portanto, manter a Nação. Como diz Jean Louis Carriéri (...), se um país, neste século, não pode sequer acessar a ficção e o seu imaginário, como pode sobreviver como país? Quer dizer, se não há fronteiras culturais mais ou menos perceptíveis e reconhecíveis; **se as pessoas, frente à comunicação social, não se sentem acolhidas no seu próprio país, para que país?***

(17) Evandro Guimarães – A comunicação como fator de integração e coesão e a questão federativa. CF. CDI, Coord. Publicações Brasília - 2003

2.5 - Produção Independente. Defesa do Trabalho e da Livre Iniciativa:

“Como entrará a tília numa discussão com alguém que a censura por não ser um carvalho?”

Bertolt Brecht

Ao falarmos na proteção à produção independente estamos nos referindo a duas questões principais. A primeira delas se refere a democracia: com a defesa da produção independente se busca minimizar os riscos de condução da opinião pública e garantir a diversidade e a pluralidade de expressão. Queremos no entanto, dar ênfase à questão econômica, em cuja perspectiva procura-se minimizar os riscos de formação de monopólio de produção que impossibilite a entrada de novos agentes no mercado de produção audiovisual.

Produtor independente é, via de regra, aquele pequeno empresário que não possui qualquer tipo de vínculo com veículos de comunicação. A ABPI – Associação Brasileira de Produtores de TV Independentes, registra cem empresas cadastradas atuando em todo o país na produção de programas, reportagens e telefilmes, Entretanto, se considerarmos as produtoras cadastradas na ANCINE – Agencia Nacional de Cinema, computaremos mais de mil empresas atuando na produção de comerciais, vídeos institucionais e de treinamento, documentários, filmes de ficção – em ação direta ou animação, de curta, média e longa metragens.

O Brasil detém hoje uma das maiores e potencialmente melhores produções espontâneas de audiovisual. Há um grande parque industrial instalado e produtores capazes de atender à demanda por um produto original, criativo, que exprime a diversidade cultural brasileira e altamente competitivo, mesmo no modelo que tenha como base a disputa por faixas de audiência aferidas quantitativamente.

Estas empresas atuam no segmento audiovisual e suportam os mesmos encargos fiscais e trabalhistas que os demais setores da economia brasileira. Segundo os sindicatos de trabalhadores técnicos de cinema e audiovisual apenas do RJ e SP (excluindo-se aí artistas e radialistas –esta última, categoria na qual enquadram-se os técnicos de televisão), mais de cinquenta mil trabalhadores são empregados através deste sistema produtivo.

Para este segmento, inexistem linhas de financiamentos específicas que possibilitem a renovação de seu parque tecnológico que é um dos que sofre mais rápido processo de obsolescência; inexistente política industrial destinada a diminuir a dependência tecnológica, já que quase 100% dos equipamentos e material de consumo utilizados são importados, inexistente política educacional de capacitação e reciclagem de mão de obra e sobretudo, apesar do amparo constitucional específico, a produção independente de audiovisual vive situação de duplo bloqueio para entrar no mercado.

Enquanto 90% do mercado de salas de cinema atende o cinema estrangeiro, majoritariamente o norte americano, os sistemas de radiodifusão, por sua vez, recusam-se a cumprir os princípios constitucionais e sistematicamente exercem o monopólio vertical que os leva a produzir, distribuir e exibir sua própria programação, impedindo o acesso da população a uma produção variada e sufocando economicamente todo o segmento que apesar de tudo persiste, muito mais focado na importância cultural de seu trabalho, do que no retorno econômico de sua ação.

No mercado de cinemas, a hegemonia norte-americana é tão flagrante que nosso país reserva por lei, oito das cinquenta e quatro semanas do ano, para a exibição de filmes brasileiros, numa completa inversão do princípio soberano de decidir sobre seu sistema cultural. Nas empresas de radiodifusão, a concentração da propriedade dos meios, nas mãos de poucas famílias e a inexistência de uma política de redes que desatrele as emissoras regionais e estaduais das “cabeças de rede” nacionais, obstruem completamente, a possibilidade de inserção econômica da produção independente.

Assim, num país, que é um dos maiores consumidores de audiovisual do mundo, temos, paradoxalmente uma das produções menos diversificadas. O brasileiro recebe cerca de 80% de sua informação do meio televisivo, porém, pouco se reconhece nela. Como diz Nelson Hoineff, do Instituto de Estudos da Televisão, em seu depoimento ao CCS,

“as idéias de produção e emissão de conteúdo televisivo confundem-se no Brasil a um nível sem paralelo em qualquer outro lugar do mundo. Costuma-se admitir como natural o fato de que a televisão produza quase tudo que exhibe, quando isso, na verdade, é uma distorção muito particular. Em praticamente nenhum outro país, o índice de produção própria por parte das emissoras é tão grande. E são inúmeros os exemplos de grandes emissoras européias, privadas ou estatais, que compram ou terceirizam 100% de sua programação”.

A importação maciça de produtos estrangeiros de baixa qualidade, com os quais as emissoras suprem o pouco tempo que não produzem, força para baixo os preços da programação, inibindo ainda mais o relacionamento comercial com a produção local. E a falta de regulamentação acaba gerando o encolhimento ainda maior da atividade televisiva. Tal modelo de produção da TV brasileira vem sendo comparado com o de uma concessionária de rodovias que, loucamente, só permite rodar na estrada objeto da concessão pública, os seus próprios veículos.

O comportamento de mercado dos radiodifusores brasileiros, com o monopólio da produção audiovisual, ofende a Constituição de inúmeras maneiras: vilipendia o trabalho e a livre iniciativa, afronta a liberdade de produção e de concorrência e se apropria ou melhor, privatiza o mercado interno, sobre o qual dispõe a Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 219. “O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia estratégica do país ...”

A impossibilidade de exibição da produção audiovisual brasileira independente na TV deve ser sanada com a regulamentação proposta pelo PL n.º. 59. A regulamentação

possibilitará também a geração de um mercado de trabalho não concentrado. Do ponto de vista da publicidade regional, das pequenas empresas, das associações comerciais, tal regulamentação representará a viabilização e o desenvolvimento econômico.

A história da indústria audiovisual mostra que mercados fortes somente existem onde as regulamentações se fizeram presentes – como nos EUA, terra do livre mercado. Assim, permitir o acesso da produção independente à televisão é realizar a isonomia econômica prevista constitucionalmente, é fortalecer a democracia reduzindo os riscos de manipulação da opinião pública, é realizar uma TV plural e portanto de qualidade e finalmente, em tempos de globalização, é assegurar, sob o aspecto cultural, a soberania de nosso país.

2.6 - Regionalização da produção cultural, artística e jornalística. Redução das desigualdades regionais e garantia do desenvolvimento nacional.

“(...) os resultados tem mostrado que, quando se trata de mercado, a regionalização é um fermento capaz de transformar pequenas fatias em grandes bolos. A regionalização da RBS é não apenas um dos pilares de seu sucesso, mas também foi a alavanca que proporcionou o desenvolvimento do mercado publicitário no interior do RS e SC”.

Nelson Sirotsky, diretor presidente do Grupo RBS

As experiências da RBS no Rio Grande do Sul e da EPTV no interior de São Paulo, comprovam a vitalidade econômica derivada do processo de regionalização da produção televisiva. A ABA, Associação Brasileira de Anunciantes, em contribuição enviada ao CCS, ao se apresentar como representante do conjunto das empresas anunciantes brasileiras responsáveis pelo patrocínio da programação nacional e regional dos meios de comunicação, destaca:

“ ... A tendência de qualquer mercado de grandes dimensões como o Brasil é a da regionalização dos investimentos em comunicação de marketing, pelas diferenças naturais de condições de cada mercado local. Isso significa que existe a perspectiva favorável ao incremento da regionalização da programação da televisão aberta e do rádio (...)

Porém, se no plano econômico existe viabilidade, sob o aspecto sociocultural, existe necessidade da regionalização. Reproduzo a seguir trechos de documento encaminhado pelo Professor Gabriel Priolli, Diretor Geral da TV PUC – SP, Presidente da Associação Brasileira de Televisão Universitária e membro do Conselho Superior de Cinema, refletindo de modo irretocável a imperiosidade da regulamentação do art. 221, sob o aspecto da regionalização:

“ A regionalização da produção de televisão no Brasil é, a um só tempo, um fator indispensável para o fortalecimento dessa indústria em nosso país e uma exigência imperiosa da cidadania. A formação de redes nacionais de televisão, processo que teve os seus primórdios na década de 1960 e disseminou-se a partir dos anos 1970, constituiu-se em elemento decisivo para a modernização da TV brasileira. Com o apoio vigoroso do Estado a indústria da radiodifusão pôde, em poucos anos, cobrir a totalidade do território nacional com sinal confiável de televisão, integrando milhões de brasileiros ao universo dos telespectadores.

Esse fato teve enorme impacto nos planos econômico, político, social e cultural. Na tela da TV, os brasileiros encontraram um denominador comum em meio a tanta heterogeneidade, comungando informações, idéias, valores e emoções que certamente reforçaram em todos o sentimento da nacionalidade e o desejo de permanecerem unidos.

O sucesso progressivo das redes nacionais de televisão teve, entretanto, um efeito perverso sobre as emissoras de TV regionais ou locais. Enquanto, nas primeiras décadas da televisão no Brasil, cada capital ou cidade importante constituía-se num pólo de criação e

produção de imagens televisivas, mobilizando o talento técnico, artístico, jornalístico, intelectual e publicitário de cada região, com as redes esses pólos acabaram se concentrando exclusivamente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Em consequência, registrou-se um contínuo êxodo de profissionais de TV de todo o país para essas cidades, com o inevitável esvaziamento da capacidade produtiva regional e local.

A indisponibilidade progressiva de talento local, somada à fragilidade econômica do mercado anunciante na maioria das praças fora do eixo Rio-SP, levou a uma situação em que as emissoras locais e regionais converteram-se, praticamente, em meras repetidoras das redes nacionais, veiculando um número irrelevante de programas próprios, de qualidade sempre inferior àqueles produzidos pelas redes.

Desse quadro resultou que, na totalidade do país - exceção feita ao Rio de Janeiro e de São Paulo, os telespectadores têm pouco acesso à informação jornalística e às manifestações artísticas e culturais de suas próprias cidades e/ou regiões, pela carência de oferta desses conteúdos televisivos - e não estão satisfeitos com isso. Querem as suas tradições, a sua cultura, as suas formas de expressão, os seus sotaques e os seus personagens no ar, e exigem isso com clareza e vigor cada vez maiores.

Eis porque a regionalização da programação constitui-se em demanda da cidadania e mereceu atenção dos parlamentares constituintes de 1985-1988, que a inscreveram como princípio a ser obedecido, no artigo 221 da Constituição Federal, "conforme percentuais estabelecidos em lei". Finalmente agora, 16 anos depois de promulgada a carta magna, trata o Congresso Nacional de estabelecer os referidos percentuais.

Convém considerar que boa parte das emissoras de TV brasileiras, sobretudo as situadas em capitais, já está próximas ou mesmo já ultrapassaram esses percentuais mínimos previstos na lei. Não será um sacrifício exagerado, assim sendo, exigir-lhes que se adequem ao que propõe a lei. Sobretudo se considerado o longo prazo de adaptação que lhes é facultado, prazo que será suficiente para que o mercado de produção audiovisual regional (produtoras de vídeo e cinema, emissoras de TV) se qualifique para o aumento de produtividade, e também para que o mercado publicitário se adapte às novas circunstâncias, gerando os recursos financeiros que a regionalização vai exigir.

O projeto de regionalização da programação de TV, sem dúvida alguma, trará transtornos e problemas durante a sua implantação. Mas ele tem uma clara missão indutiva no mercado televisivo e veio para corrigir uma histórica distorção, entre redes gigantescas e estações locais fraquíssimas. Deve ser apoiado e respeitado nessa perspectiva.

A curto prazo, alguns radiodifusores terão dificuldades com a nova lei. Mas, a médio prazo, todos - emissoras de televisão, produtoras de audiovisual, artistas, criadores, realizadores e o público telespectador - ganharão com um mercado televisivo mais equilibrado, onde haja espaço para pequenos, médios e grandes, e para os produtos de todas as regiões do Brasil.

O país, então, terá conquistado uma televisão efetivamente brasileira. As culturas regionais terão espaço no vídeo e poderão florescer. Não será mais compulsório o êxodo para São Paulo e Rio de Janeiro dos artistas da televisão. O Brasil estará se mostrando na tela pequena em toda a sua extensão e inteireza - e não mais, apenas, através de uma (boa) televisão do Sudeste distribuída em rede, que é o que passa hoje por "televisão brasileira".

2.7 - Telecomunicações e Conteúdo Nacional.

“Eu tinha subestimado a rapidez da convergência entre as indústrias de telecomunicações e as de comunicação. Haverá em breve uma única porta de entrada, em cada lar, para a imagem, a voz, a

multimídia e a Internet. Essa evolução está em curso. A aceleração me leva a concluir que precisaremos ser capazes, para conservar as margens, de dominar toda a cadeia: conteúdo, produção, difusão e vínculo com os assinantes”

Jean Maria Messier

Presidente do Grupo Vivendi, ao justificar a aquisição da Universal Studios e Universal Music, no ano 2000, por US\$ 44 bilhões.

O PL n.º 59, em seu art. 4º, § 2º estende a regulamentação a que se propõe, às operadoras de serviços de telecomunicações, as quais deverão exibir um mínimo de 50% de programas ou obras audiovisuais de produção nacional:

Art. 4º.

§ 2º - Nos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de telecomunicações, deverá ser observada a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de cinquenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional.

Não se trata aqui da regionalização em si, sequer necessariamente da produção independente. O que se objetiva é resguardar o princípio constitucional maior de defesa e promoção da Cultura Nacional, frente a convergência tecnológica em curso. Reclamam os formalistas e os tecnicistas, além de grupos empresariais de má-fé, que é inapropriado o tratamento de tal questão neste estatuto legal.

Nossa visão, é de que o PL n.º 59, ao antecipar a questão, dá um passo importante na legislatura brasileira, sempre a correr atrás dos fatos. A revolução tecnológica, com as novas propriedades da TV digital não é algo para o futuro. Se sua implantação se dá de forma lenta em nosso país, é muito mais pela cautela demandada em função dos elevados recursos necessários à criação de uma escala satisfatória à esse mercado em nosso país, do que por sua inatingibilidade.

Dizem os formalistas que o PL n.º 59 deveria regular tão apenas conteúdo de emissoras de rádio e TV e não meios ou veículos destes diferenciados. Ocorre que, nesta área do conhecimento e da criação humanas, como já foi dito, “*o meio é a mensagem*”. Se já podemos assistir, em nossos telefones celulares, a trechos de filmes ou novelas mexicanas, os veículos de telecomunicações estão emitindo sim conteúdo e não mais apenas sinal. E se estão emitindo conteúdo, estão tendo função pertinente a comunicação social, devendo portanto, estarem sujeitos a todas as regras constitucionais pertinentes, inclusive esta, se aprovada for, pelo congresso Nacional.

Dizem os tecnicistas que é prematuro tratar desta questão neste PL, e que o assunto deveria ser aprofundado em legislação específica. Nada obsta. A regra é genérica e apenas cria um ambiente regulatório de defesa do conteúdo nacional, que poderá ser detalhado e aprofundado quando do estabelecimento de novo marco regulatório que atualize e dê forma orgânica à legislação do setor. Quanto a ser prematuro ou extemporâneo, não concordamos.

Observando o predomínio do capital global sobre os direitos da cidadania, deparamo-nos com uma fortíssima concentração dos meios informativos, culturais e publicitários nas mãos de um número reduzido de megacorporações. Os fluxos invisíveis dos satélites, cabos de fibras óticas e chips cruzam a cotidianidade sem se submeterem a quaisquer mecanismo de interferência pública em suas atividades.

A indústria global de comunicação gravita em torno de corporações capazes de operar, ao mesmo tempo, em ramos correlatos ou cruzados, sem limites geográficos ou culturais.

A formação de oligopólios constitui o vértice preponderante do atual padrão organizacional das indústrias de mídia e entretenimento. É uma revolução que se concretiza

em ritmo acelerado a partir de uma linguagem digital única, habilitada a integrar processos, redes, plataformas e sistemas, multiplicando a geração de conteúdos. A digitalização forja a base material para a hibridação das infra-estruturas indispensáveis à transmissão de dados, sons e imagens, em proporções incalculáveis.

Os sinais de áudio, vídeo e dados, antigamente processados de forma independente, passaram a ser tratados do mesmo modo, depois de digitalizados, compondo um incomensurável conjunto de bits, com amplo espectro de difusão.

A simbiose de infra-estruturas e plataformas revela-se crucial à transnacionalização da produção simbólica. Em razão da convergência de circuitos, dissipam-se as fronteiras tradicionais entre operadoras de cabo, de telecomunicações, de radiodifusão e de informática. As novas vias distribuem incessantemente fluxos informativos e financeiros, idéias, serviços interativos e produtos variados.

Trata-se, agora, da lógica de reprodução do capital na dimensão tecnocultural: a multiplicação de suportes tem acelerado sobremaneira a circulação de programas audiovisuais, produzindo como uma das conseqüências que os grupos de comunicação busquem ampliar seus suportes de difusão, de modo a conservar ou alcançar a máxima audiência e assim rentabilizar seus espaços publicitários e as imagens em si.

Os aparatos de informática, telecomunicações e comunicações viabilizam uma convergência flexível de forma (o suporte técnico), de conteúdo (software, programas televisivos, filmes) e de veiculação (satélites, fibras óticas, etc.). A conjunção destes poderes estratégicos relacionados ao macrocampo da multimídia é o que se chama de infotelecomunicações. Ela comporta as reciprocidades e interdependência entre os suportes, bem como as ações coordenadas para a concorrência sem fronteiras.

As companhias de mídia, telecomunicações e informática tendem a interpenetrar-se, tanto pelo caráter complementar ou suplementar de conteúdos, serviços e meios de transmissão, como pelo mercado que almejam.

A relação íntima que se esboça entre telefonia, TV, Internet e tecnologias multimídia perturba a compartimentação clássica: mastodontes das telecomunicações se associam à TV a cabo ou via satélite. Fabricantes de software se coligam a agências eletrônicas de notícias. Ao comprar participações em telefonia, grupos de mídia tem em mente o acesso e a transmissão para sinais de TV e tráfego de dados.

Na mão inversa, telefônicas investem em Internet. Em breve será corrente fazer ligações de longa distância pela Internet, com baixas tarifas. Chamadas telefônicas por cabos de fibra ótica ampliarão a capacidade de distribuição de sinais. A Internet móvel assegura a convergência do computador, do celular e da própria WEB, criando novo canal extremamente propício à veiculação de conteúdos produzidas pelas próprias corporações.

Por outro lado, os conglomerados multimídias assemelham-se a arquipélagos transcontinentais, cujos parâmetros são a produtividade, a lucratividade e a racionalidade gerencial. É um fenômeno de concentração de poder sem centralização operacional visto que diagnósticos e prioridades decorrem de visões geoeconômicas peculiares, não mais sintonizadas com as cartografias convencionais.

As fusões e incorporações dos grupos comprovam que ambições de auto-suficiência no setor, desfazem-se mediante a exigência de vultuosos recursos para sustentar a capacitação tecnológica, a diversificação produtiva, a pesquisa sistemática e a acirrada batalha por mercados. Os conglomerados optam por estratégias de cooperação, explicitadas em alianças nacionais e transnacionais, com o objetivo de reduzir e repartir custos e perdas, contornando fatores de risco.

As combinações de ativos surgem para alavancar interesses recíprocos ou conciliáveis. A integração societária não se circunscreve a blocos regionais, ela precisa se consolidar no plano internacional se quiser ampliar seus serviços e penetrar fortemente em outros segmentos comerciais. Os complexos administram empreendimentos paralelos ou convergentes, evitando orçamentos sobrepostos, racionalizando custos, concatenando projetos. A vantagem estratégica de uma corporação se mantém enquanto ela demonstrar capacidade criativa e conhecimento matricial em diversos setores e nas interfaces de suas atividades.

Face a exigência de extrair rentabilidade no maior número possível de bases consumidoras, as unidades locais e regionais subordinam-se às estratégias centrais guardando autonomia tão somente para articulá-las às especificidades socioculturais. Só os grandes players dispõem de instrumentos de pressão e capitais indispensáveis às fusões e aos gastos em infra-estruturas tecnológicas. A concentração multinacionalizada impõe-se como paradigma, alinhando a indústria da comunicação aos setores mais dinâmicos da economia global, sob hegemonia dos EUA como polo de produção e difusão de conteúdos.

Não há precedentes de um tipo de controle tão amplo das comunicações humanas. É uma nova forma de monopólio comercial global, exercido sobre experiências vitais de uma ampla porcentagem da população mundial.

Na América Latina, a ação transnacional se intensifica de olho nos 500 milhões de consumidores da região. As corporações consolidam sua influência explorando o vácuo aberto por deficiências crônicas observadas na maioria dos países do continente: inexistência de políticas públicas de comunicação; controles ineficazes sobre os fluxos de programações vindos do exterior; sistemas fiscais e alfandegários impotentes diante do trânsito de conteúdos por satélites e redes eletrônicas; aberrante desequilíbrio nas balanças comerciais com os EUA, sobretudo em relação ao audiovisual.

Enquanto os poderes efetivos são cada vez mais globalizados, os instrumentos sociais de controle e influência continuam circunscritos aos níveis locais e regionais. Assim, é preciso insistir em assentar mecanismos de regulação, de concessão, de tributação e de fiscalização.

Regrar contrapartidas, significa, neste contexto, salvaguardar soberanias nacionais. O controle social efetivo, dos aparatos e políticas de produção e difusão, é o caminho possível para a democratização dos meios de comunicação ou, ao menos, para uma performance digna na arena mundial multimídia.

Deste modo, a iniciativa da Câmara Federal, ao agregar tal dispositivo de controle do conteúdo nas emissões telecomunicacionais, antes de ser refutada é ato a ser louvado como ação preventiva e de defesa do mercado e da cultura brasileira.

3. Conclusão:

Considerando o disposto no art. 221 e incisos da Constituição Federal,

Considerando que o PL nº 59, já aprovado na Câmara Federal, é fruto de amplo e democrático debate na sociedade brasileira e resultou de debate igualmente intenso e franco, travado por deputados, consultores e assessores, no qual os interesses e visões de todas as partes envolvidas foram exaustivamente analisados e do qual se obteve um texto final equilibrado e factível,

Considerando também, que não se pode mais pensar as questões culturais e da identidade nacional sem o fundamental papel da televisão na sociedade brasileira e do impacto que ela representa em nossos modos de ser, saber e fazer,

Considerando ainda, que televisão não pode ser compreendida apenas como concessão, fios, cabos e satélites, mas sobretudo como um complexo sistema de conteúdo.

Considerando que é um direito do povo brasileiro ter acesso a uma programação diversificada e plural, que traduza as culturas que compõem a civilização brasileira,

Considerando que também é um direito do povo brasileiro ter acesso, através dos meios de comunicação de massa, à produção audiovisual independente, principalmente àquela financiada com incentivos fiscais,

Considerando que é direito dos produtores independentes, artistas e técnicos do audiovisual brasileiro, terem acesso ao mercado interno,

Considerando que é salutar economicamente a livre concorrência, a desconcentração da produção e a diversificação dos modos de produção e que a regionalização da produção, ao propiciar a fidelização da audiência incrementa o desenvolvimento da economia televisiva regional,

Considerando que a TV Pública não pode mais ser vista como o gueto da qualidade em televisão e, finalmente,

Considerando que é fundamental para a democracia, o controle social dos meios de comunicação de massa,

A Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação do Conselho de Comunicação Social recomenda ao Senado Federal que assegure constitucionalmente que o conjunto da televisão brasileira possa produzir e exibir uma programação multifacetada, original, de grande relevância cultural, que gere milhares de empregos, que fomente o desenvolvimento das diferentes regiões do país, de modo que o povo brasileiro possa orgulhar-se – e não envergonhar-se – da sua capacidade de se mostrar e se reconhecer amplamente através do veículo mais poderoso do país. Assim, recomenda a Comissão, o urgente e imperioso referendo do Senado Federal ao Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003.

É o parecer.

Conselho de Comunicação Social, em 3 de maio de 2004

VOTAÇÃO

*(A Lista de Presença e a Folha de Votação foram publicadas no **Diário do Senado Federal**, juntamente com a Ata da 4ª Reunião de 2004 do Conselho de Comunicação Social, realizada em 03 de maio de 2004).*

Votação presidida pelo Conselheiro José Paulo Cavalcanti Filho (representante da sociedade civil), Presidente do Conselho de Comunicação Social, a quem, por disposição regimental, cabe apenas o voto de desempate.

Votaram os seguintes Conselheiros:

1. Berenice Isabel Mendes Bezerra (representante da categoria profissional dos artistas) – Relatora
2. Ricardo Figueiredo Moretzsohn (representante da sociedade civil)
3. Regina Dalva Festa (representante da sociedade civil)
4. Alberto Dines (representante da sociedade civil)
5. Francisco Pereira da Silva (representante da categoria profissional dos radialistas)
6. Frederico Barbosa Ghedini (representante da categoria profissional dos jornalistas)
7. Geraldo Pereira dos Santos (representante das categorias profissionais de cinema e vídeo)
8. Jayme Sirotsky (representante da sociedade civil) - Voto vencido
9. Paulo Machado de Carvalho Neto (representante das empresas de rádio) - Voto vencido
10. Roberto Wagner Monteiro (representante das empresas de televisão) - Voto vencido
11. José Alberto Fogaça de Medeiros (representante de empresas da imprensa escrita) - Voto vencido
12. Fernando Bittencourt (engenheiro com notório conhecimento na área de comunicação social) - Voto vencido

VOTOS EM SEPARADO

Voto em Separado do Conselheiro Roberto Wagner Monteiro, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, que Regulamenta o disposto no inciso III, do artigo 221, da Constituição Federal, referente à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e a produção independente nas emissoras de rádio e TV e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

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:

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;

II – dezessete horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;

III – dez horas semanais, no caso de emissoras que atendem localidades com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.

§ 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.

§ 2º No caso da Amazônia Legal, os valores estabelecidos no **caput** serão atendidos considerando-se programas produzidos e emitidos na região.

COMENTÁRIO – PELA APROVAÇÃO DA REDAÇÃO DADA AO ART. 1º, INCISOS I, II E III, §1º E §2º.

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.

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.

COMENTÁRIO – SUGESTÃO DE EMENDA DE REDAÇÃO:

“Art. 2º - No caso das emissoras de televisão haverá incentivo do Poder Público à veiculação de produção independente, que deverá ocupar, na grade de programação, até quarenta por cento das horas semanais estabelecidas no artigo 1º.”

JUSTIFICATIVA – O ARTIGO 221 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A RESPEITO DO ASSUNTO DISPÕE, VERBIS:

“Art. 221 – A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - ...

II – promoção da cultura e ESTÍMULO à produção independente que objetive sua divulgação; (grifamos).

Ora, considerando o que dispõe o artigo 2º do Projeto de Lei nº 59/2003, temos que a discussão que se impõe aqui é a confrontação do vocábulo “ESTÍMULO” com o vocábulo “OBRIGAÇÃO”.

Vejamos o que nos diz a respeito destas duas palavras a Enciclopédia e Dicionário Ilustrado “Koogan/Houaiss”:

Estímulo – Incentivo, impulso.

Obrigação – O ato de obrigar. Dever. Preceito. Vínculo jurídico pelo qual uma pessoa é obrigada a fazer ou não alguma coisa em proveito de outrem.

Desta sorte, fica claro que, salvo melhor juízo, o disposto no artigo 2º do Projeto de Lei nº 59, de 2003, em exame, é flagrantemente inconstitucional, eis que pretende impor uma obrigação às empresas de televisão, sem amparo legal.

Em relação ao parágrafo único do artigo 2º, sugerimos sua supressão, em decorrência do que foi apontado em relação ao artigo 2º.

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

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;

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;

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.

COMENTÁRIO

Inciso I – Pela aprovação.

Inciso II – Sugestão de emenda de redação:

“II - Produção Independente: aquela realizada por produtor ou produtora independente, que sejam pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob as leis brasileiras e integradas por brasileiros até o limite mínimo de 70% (setenta por cento) dos sócios quotistas, que deverão participar, no mínimo, de 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante da empresa.”

JUSTIFICATIVA

A redação constante do inciso II do artigo 3º do Projeto de Lei nº 59/2003 contém, a nosso ver, séria e intransponível inconstitucionalidade, ao determinar que os produtores independentes “não tenham qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica”.

É ver-se o que estatui o artigo 5º da Constituição Federal, caput e incisos:

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...

IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;”

No artigo 6º, caput, e inciso XXXII, a Constituição Federal determina:

“Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho...; (grifamos)

XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;” (grifamos)

Assim, ao pretender criar uma verdadeira reserva de mercado para determinados empresários, classificados como produtores independentes, o Projeto de Lei nº 59/2003, no nosso entendimento, afronta diretamente os dispositivos constitucionais acima elencados.

Inciso III – Sugestão de emenda supressiva:

Sugerimos a supressão do final da penúltima linha (, sem -) e de toda a última linha (do que esta última no limite de dez por cento do total;).

JUSTIFICATIVA – O INCISO VI DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL REZA:

“VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;”

Desta sorte, sustentamos que a redação do Projeto de Lei nº 59/2003, poderá configurar a típica redação de um preconceito, violador da liberdade de crença religiosa protegida pela Carta Magna.

Incisos IV e V do artigo 3º:

COMENTÁRIO: PELA APROVAÇÃO DA REDAÇÃO

Art. 4º As emissoras de televisão deverão exibir em sua programação, pelo menos, uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, sendo, no mínimo, cinqüenta por cento de longa metragem.

§ 1º A exibição de obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente será computada em dobro para fins do disposto no art. 1º.

§ 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 cinqüenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional.

COMENTÁRIO -

Art. 4º - Sugestão de emenda supressiva:

Pela supressão da penúltima linha (sendo, no mínimo, cinqüenta por cento de longa metragem) e da última linha

JUSTIFICATIVA – A REDAÇÃO É CONFUSA, POIS LEVA A IMAGINAR-SE A POSSIBILIDADE DE VEICULAÇÃO SEMANAL DE METADE DE UM LONGA-METRAGEM.

§ 1º - Pela aprovação da redação.

§ 2º - Sugestão de ementa de redação:

“§ 2º - Nos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas emissoras de televisão fechadas deverá ser observada a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de vinte por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional”.

JUSTIFICATIVA – O ARTIGO 21 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DEFINE COMO SERVIÇOS DIFERENTES O DE RADIODIFUSÃO E O DE TELECOMUNICAÇÕES.

Vejamos:

“Art. 21 – compete à União:

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES...”; (grifamos).

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de RADIODIFUSÃO SONORA e DE SONS E IMAGENS”

(grifamos).

Ora, entendemos que não é possível às operadoras de serviços de telecomunicações instaladas no Brasil transmitirem conteúdo televisivo.

Aliás, a Carta de 1988 foi específica em relação à transmissão de conteúdo, ao definir um capítulo inteiro à Comunicação Social (Capítulo V).

Nesse capítulo estão inseridos os artigos 220, 221, 222 e 223.

No artigo 220, a Constituição trata da manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, sob qualquer forma, processo ou veículo.

No artigo 221, a Constituição define os princípios norteadores da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão. Não cita, direta ou indiretamente, os serviços de telecomunicações.

No artigo 222, a Constituição volta a definir os termos e parâmetros da propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Não trata, aqui também, das empresas de telecomunicações.

Ainda no artigo 222, através do seu parágrafo 3º, a Constituição Federal determina que os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada, deverão observar o que está contido no artigo 221.

Finalmente, no artigo 223 a Constituição define a competência do Poder Executivo quanto a outorga e renovação de concessão dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Mais uma vez a Constituição não cuida, no Capítulo da Comunicação Social, dos serviços de telecomunicações.

Relativamente à diminuição do valor de exibição, de cinquenta por cento para vinte por cento, de programas ou obras audiovisuais de produção nacional, entendemos que o valor fixado no Projeto de Lei nº 59, de 2003, está além da capacidade nacional de oferecer tamanha produção de obras audiovisuais.

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.

Art. 6º As emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, pelo menos vinte por cento do seu tempo de transmissão para veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e dez por cento para a de caráter regional.

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.

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

COMENTÁRIO – PELA APROVAÇÃO DAS REDAÇÕES DOS ARTIGOS 5º, 6º, 7º, I, II, III E IV, 8º E 9º.

Brasília-DF, 15 de março de 2004.

Conselheiro Roberto Wagner Monteiro

Voto em Separado do Conselheiro Paulo Machado de Carvalho Neto, sobre o PLC nº 59, de 2003, que 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

I - Relatório

Esta Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação foi designada na reunião do Conselho de Comunicação Social do dia 3 de novembro de 2002, para análise e emissão de parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, na Casa de origem nº 256, de 1991, de autoria da Deputada Jandira Feghali, cujo encaminhamento ao Conselho de Comunicação Social se deu a pedido do Presidente José Paulo Cavalcanti, tendo se concretizado em novembro de 2003.

São titulares desta Comissão as Conselheiras e Conselheiros a seguir indicados: **BERENICE ISABEL MENDES BEZERRA** (Representante da categoria profissional dos artistas); **ROBERTO WAGNER MONTEIRO** (Representante das empresas de televisão); **FRANCISCO PEREIRA DA SILVA** (Representante da categoria profissional dos radialistas); **ALBERTO DINES** (Representante da sociedade civil); **CARLOS CHAGAS** (Representante da sociedade civil); **PAULO MACHADO DE CARVALHO NETO** (Representante das empresas de rádio) e **RICARDO MORETZSOHN** (Representante da sociedade civil).

O Projeto de Lei PLC 59/2003 tem tido, desde 1991, uma longa e acidentada tramitação, o que lamentavelmente se repetiu no Conselho de Comunicação Social, particularmente na falta de convergência quanto a questões de ordem conceitual e constitucional, redundando na apresentação de pareceres distintos ao nosso.

Possivelmente, pelo fato de terem sido incorporadas, desde o nascedouro e ao longo do processo, demandas, algumas não aderentes à realidade sócio-econômica do País e do Setor, outras de natureza alienígena ao objetivo expresso no artigo 221 da Constituição e ainda outras que contrariam o próprio texto constitucional pela imposição de obrigações jamais previstas na Carta Magna.

Na Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação procurou-se enriquecer o debate, convidando para audiências públicas representantes de diversos segmentos atinentes à programação e produção de conteúdos.

Nas mais produtivas audiências públicas em que contamos com representante do Ministério da Cultura, executivos de Rádio e de Televisão, pesquisadores e do próprio Deputado Roberto Magalhães, relator do voto vencido na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, ficou patente que o Projeto de Lei tem problemas e há até indícios de que fira a Constituição.

Mas, ainda assim, a insistência da nobre Deputada Jandira Feghali e até de alguns dos meus companheiros de Conselho para que seja aprovado tal como se encontra, pelo fato que tramita há 14 anos é muito forte.

Argumentou a Deputada: que se aprove o Projeto de Lei tal como se encontra e que se promovam alterações necessárias no futuro.

Há cerca de 25 anos, as principais emissoras do País já haviam concluído a importância da sucessiva implantação de emissoras regionais pois essa prática tem possibilitado a chegada receptiva dos veículos aos mais distantes pontos da Nação, a divulgação de fatos e talentos regionais não apenas para a região, pois ganham projeção nacional graças aos mecanismos de rede e que a emissora possa cumprir seu papel social e sua função multiplicadora de desenvolvimento e mola de elevação social, cultural e estética.

Quanto a essa questão há pleno entendimento no âmbito da Comissão ressalvada a importância de que reconhecer as variantes que enfrentam cada um dos radiodifusores é essencial para que se possa legislar de maneira apropriada sobre o Setor, e para que não nos esquivemos de equacionar equilibradamente produção com qualidade e saúde econômica de cada empresa.

O reconhecimento de que o Brasil não é homogêneo é o princípio de tudo e o PLC 59/2003, por estabelecer apenas três grades de condicionamento de emissoras, para fins de

cumprimento de cotas de programação, quer simplificar, em demasia, a realidade da diversidade de matizes socioeconômicas que compõem o Brasil em suas Regiões.

Mas nisso também há concordância.

Problemas de natureza interpretativa surgiram a partir do momento em que, a despeito de que o objetivo precípuo do PLC nº 59/2003 seja tão somente a regulamentação do artigo 221, III da Constituição Federal foi introduzida uma mecânica que visa privilegiar as produtoras independentes.

Para facilitar o entendimento reproduzimos o artigo a seguir:

Art. 221. “A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - **promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;**

III - **regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;**

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”.

A Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 221, II, “**a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação**”.

Lamentavelmente o bom objetivo se perde na medida em que o artigo 221, II não admite o formato compulsório pretendido e incluído pelo legislador e assim deve ser descartado em todos os artigos em que aparece dessa forma, pois, como se encontra fere a Carta Magna, de acordo com o voto do Relator Roberto Magalhães e de Parecer encaminhado a esse Conselho de Comunicação Social pelo Dr. Luiz Roberto Barroso.

Assim sendo o artigo 2º do Projeto de Lei que prevê a exibição compulsória de programação adquirida também compulsoriamente não se coaduna com o texto constitucional.

O mesmo vício se apresenta no artigo 4º que trata de impor a aquisição e exibição de obra cinematográfica de produção independente e igualmente no artigo 5º que repete a imposição ao Setor de TV por Assinatura.

Por entendermos que o item II do artigo 221 prevê estímulo à produção independente não podemos aceitar a imposição em hipótese alguma.

Apenas para contribuir indicamos que ainda que, por questão de mero exercício, fosse possível ignorar o desatendimento constitucional o texto lamentavelmente admite, por um problema sério de construção, que qualquer produtora estrangeira que viesse a se instalar no País, em determinado Estado, ali produzindo e fornecendo para exibição em emissoras do próprio estado possibilitaria que as referidas exibidoras estivessem atendendo à demanda, equivocada, do Projeto de Lei no que se refere à regionalização da produção.

Seguindo adiante destacamos uma falha ocorrida no Art 4º, § 2º do Projeto de Lei que admite um formato de prestação de serviço que também contraria a Constituição.

A concessão outorgada a empresas com participação de estrangeiros, concessionárias de serviço público de telecomunicações não as autoriza a prestar atividades de comunicação social à margem do disposto nos artigos 220 e 224, em qualquer caso, e em desacato ao disposto nos artigos 221, 222 e 223 da Constituição, quando essa atividade corresponder à de Comunicação Social prestada através de meios eletrônicos.

E o parágrafo 2º do artigo 4º, ao estabelecer que nos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de telecomunicações deveria ser observada a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de cinquenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional claramente torna possível que essa ordem seja subvertida.

Além desses problemas bastante graves outros se apresentam fruto de imprecisão de redação e de interpretação do que sejam restrições aplicáveis inerentes à vinculação entre partes.

No Art 3º a condição estabelecida pra que uma produtora possa ser considerada independente como sendo “que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, quotistas ou acionistas da emissora exibidora” parece carecer de especificação. Há que se estabelecer qual é a relação econômica proibitiva plausível

como controle, coligação nos termos que tratamos de introduzir no texto. Com relação à questão da restrição ao parentesco entendemos ser impraticável, quicá inconstitucional a restrição, devendo prevalecer à restrição inerente à relação no grupo econômico.

Por último pusemo-nos a avaliar o artigo 6º abaixo reproduzido:

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”.

No País operam cerca de 3000 emissoras comerciais e educativas de rádio legalizadas além das emissoras comunitárias para as quais foram expedidas cerca de 2000 outorgas.

A base da operação no Setor é a Segmentação da Programação, entre os vários gêneros musicais, nacionais, por ritmo, internacionais, clássica, barroca, erudita e etc..., além das rádios jornalísticas, as ecléticas, populares, culturais e etc...

Tudo indica que ter sido ignorada a ordem sobre a qual se constitui e se consolida o Setor de Radiodifusão Sonora que opera sob a égide da segmentação.

Fica a lembrança de que as Rádios em geral são veículos de característica local e regem suas grades de programação em função do segmento em que se especializaram e que conta com aceitação local. O tipo de interferência que se pretende atinge diretamente os pilares de sustentação do modelo viável no País, podendo torná-lo impraticável e desastroso do ponto de vista operacional.

II - Conclusão

Não sendo possível a prática de alterações menores no texto do PLC 59/2003 na medida em que:

- há equívocos e simplificações sobre conceitos complexos associados a heterogeneidade do Brasil e ao próprio Setor de Radiodifusão,
- imperfeições de redação que inviabilizam por a compreensão dos objetivos dos artigos que também permitem uma prática que privilegiará produtoras internacionais
- duas práticas que ferem a Constituição Federal

Recomendamos que se construa um Substitutivo ao PLC 59/2003 contemplando os aspectos já mencionados no Relatório com particular atenção ao fato de que:

A - Produção Independente Obrigatória é inaceitável (artigos 2º e 5º do PLC)

O artigo 221, II fala em promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação.

Estímulo e Fomento são muito diferentes de Obrigação

B - Exibição compulsória de obra cinematográfica ou videofonográfica brasileira é inaceitável. (artigo 4º, e 4º parágrafo1º)

C - O artigo 4º parágrafo 2º é inaceitável

Prevê a prática de “vídeo sob demanda” por operadoras de telecomunicações

D - Artigo 6º como se encontra é inaceitável.

Tudo indica que foi desprezada a ordem sobre a qual se constitui e se consolida o Setor de Radiodifusão Sonora que opera sob a égide da segmentação.

E - Dos fatos da tramitação da matéria:

Em 19 de julho do ano passado, chegou à Câmara dos Deputados, em revisão, o Projeto de Lei nº 202, de 1999, do Senado Federal, que aqui tomou a numeração de Projeto de Lei nº 7.075, de 2002, assim ementado: “Introduz modificações na Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações”.

A dita proposição ocupou-se, em síntese, com estabelecer parâmetros legais para o cumprimento do disposto no art. 221 da Constituição Federal, em especial do inciso III

dessa norma, que consagra o princípio da regionalização na produção e na programação das emissoras de rádio e televisão.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, com efeito, terminativo, achando-se pendente de manifestação da primeira e única Comissão de mérito.

A sua vez achava-se em curso o Projeto de Lei nº 256, de 1991, de autoria da nobre Deputada Jandira Feghali, que persegue o mesmo propósito, qual seja regulamentar “o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e TV”.

Após longa e acidentada tramitação, este projeto, ao qual foram apensados os PL 5.416 e 5.517, ambos de 2001, encontrava-se pendente de votação da CCJR sobre a redação final da matéria, aguardando-se o pronunciamento do referido colegiado.

- PRECEDÊNCIA DA MATÉRIA ORIUNDA DO SENADO
- DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA
- APENSAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DA CÂMARA, PARA TRAMITAÇÃO CONJUNTA

Ocorreu, entretanto, que a tramitação em separado de ambas as proposições e, sobretudo, a deliberação da segunda antes da primeira, contrariaram o sentido e a letra de vários dispositivos regimentais, como passo a expor:

- primeiramente, sobressai a regra do inciso I do art. 139, segundo a qual – antes da distribuição – cabe à Presidência mandar verificar a existência de proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa; em caso afirmativo, fará a distribuição por dependência, determinando a sua apensação, após ser numerada, aplicando-se à hipótese o que prescreve o parágrafo único do art. 142, vale dizer, observando-se, a partir daí, a tramitação conjunta das proposições;

- ora, precisamente o PL nº 256, de 1991, deveria ter sido apensado “ex officio” pela Mesa ao PLS nº 202/1999, quando foi recebido nesta Casa em regime de prioridade, e tomou a numeração de PL 7.075, de 2002, por tratarem de matéria não só análoga ou conexa, mas perfeitamente idêntica;

- essa imposição de trâmite em conjunto, assim como da precedência da proposição do Senado sobre a da Câmara, decorrem também das regras contidas no art. 143, incisos I e II, letra “a”, da nossa Lei Interna;

- obviamente que a providência também poderia ser provocada a requerimento de qualquer Deputado ou Comissão, consoante faculta o parágrafo único do art. 142 do RICD, o qual prevê a apensação das proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, desde que solicitada “antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição”, segundo a literalidade do citado dispositivo regimental;

- não se deu conta a douta Mesa que, nessa ocasião, ou melhor, muito antes, desde 15/4/1998, quando a Mesa deferiu requerimento da nobre Deputada Jandira Feghali, o PL nº 256/1991 se encontrava em reexame pela primeira Comissão competente quanto ao mérito, ou seja, na CCTCI, o que ensejava a aplicação do citado dispositivo regimental;

- assim, o declarou o ilustre Relator, Deputado Marcelo Barbieri: “Cabe, portanto, à CCTCI analisar a matéria pela primeira vez”. É o que consta em seu parecer, proferido em 22/3/2002, desconsiderando o trabalho instrutivo anteriormente desenvolvido no âmbito daquele colegiado;

- em suma, por qualquer ângulo que se analise a questão, resulta incontroverso que o Projeto de Lei nº 7.075, de 2002, de origem no Senado Federal, goza de prioridade regimental e tem precedência sobre os demais, encabeçados pelo PL 256, de 1991, os quais deveriam ser apensados àquele, para apreciação conjunta e sob o mesmo regime especial, que a todos se estende, por expressa determinação do parágrafo único do art. 143 do RICD.

III Comentário Final

É preciso que se respeite e entenda os porquês dos caminhos que conduzem ao modelo possível, consistindo numa agressão tal imposição de ordem literalmente.

Num País com as características do Brasil, que apresenta fragilidades econômicas regionais, o modelo possível adotado pela radiodifusão tem, ao longo dos anos, produzido resultados que não devem ser desprezados.

Ajustes sempre são necessários e desejáveis. No entanto, é igualmente necessária atenção redobrada para que um modelo de comprovado sucesso não seja contaminado pelo surrealismo ou, o que é pior, pelo desatendimento ao texto constitucional.

Brasília, 03 de maio de 2004
Conselheiro Paulo Machado de Carvalho Neto

DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO RICARDO MORETZSOHN

Considerando:

- 1 – O impacto da comunicação mediática sobre a organização da subjetividade humana na sociedade ocidental contemporânea;
- 2 – O reconhecimento da diversidade social brasileira como maior riqueza quer seja em termos históricos, quer seja como condição para a construção do seu futuro;
- 3 – A urgência de a diversidade da composição social do brasileiro encontrar canal de expressão, pondo fim ao processo de homogeneização e pasteurização de imagem do povo brasileiro;
- 4 – A importância de que os meios de comunicação sejam canal de expressão de diversidade social em todos os sentidos (gênero, classe, etnia, raça, orientação sexual, posicionamento político, produção cultural, história, tradição, ascendência, etc);
- 5 – A relevância dos meios de comunicação para a construção de parâmetros de referência, auto-reconhecimento e construção de futuro por parte dos grupos humanos e das sociedades;
- 6 – Considerando ainda que o direito à diferença consiste na qualidade fundamental da democracia, decorrendo daí que a falta de pluralidade nas fontes da radiodifusão resulta grave impedimento à construção democrática da sociedade brasileira.

Brasília, 03 de maio de 2004

Conselheiro **RICARDO MORETZSOHN**