

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, ao Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003 (Projeto de Lei nº 256, de 1991, na origem), 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.*

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 59, de 2003 (Projeto de Lei nº 256, de 1991, na origem), que tem por objetivo regulamentar o disposto no inciso III do art. 221 da Constituição. O dispositivo magno objeto de regulamentação refere-se à regionalização da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio e TV, cujos percentuais deverão ser definidos em lei.

De autoria da Deputada Jandira Feghali, a proposição foi originalmente apresentada na Câmara dos Deputados no ano de 1991 e recebeu substitutivo naquela Casa.

Em seu art. 1º, o projeto determina que as emissoras de televisão veiculem programas totalmente produzidos e transmitidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras e/ou suas afiliadas, no horário entre cinco e vinte e quatro horas. Em áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores estão previstas 22 horas semanais; nas áreas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores, 17 horas semanais; e nas áreas com menos de quinhentos mil domicílios com televisores, 10 horas semanais.

Os percentuais estabelecidos para os dois primeiros casos deverão alcançar, no prazo de cinco anos, respectivamente trinta e duas horas e vinte e duas horas, com o aumento, ao final de cada ano, de duas horas no primeiro caso e de uma hora no segundo (art. 1º, § 1º). Na Amazônia Legal, serão considerados os programas produzidos e emitidos na região (art. 1º, § 2º).

O projeto também torna obrigatória a veiculação de programação independente por parte das emissoras de televisão, determinando que pelo menos 40% das horas semanais destinadas à produção regional obrigatória seja fornecida por produtores independentes (art. 2º, *caput*).

O parágrafo único desse artigo estabelece que, do tempo total reservado à produção independente, pelo menos 40% deverá ser destinado à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até 5% à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.

Nesse contexto, o inciso II do art. 3º define a atividade de produção independente como “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” (art. 3º, inciso II).

Ademais, as emissoras de televisão deverão exibir em sua programação pelo menos uma obra cinematográfica ou videofonográfica nacional por semana, sendo, no mínimo, 50% de longa metragem (art. 4º). Se a obra for de produção independente, a exibição será computada em dobro para os fins do disposto no art. 1º (art. 4º, §1º).

Com relação aos serviços de vídeo sob demanda prestados pelas operadoras de serviços de telecomunicações, o projeto prevê a obrigatoriedade de exibição de um mínimo de 50% de programas ou obras audiovisuais de produção nacional (art. 4º, § 2º).

A proposição também obriga que operadoras de televisão por assinatura destinem canal à veiculação de produção cultural e educativa brasileira, e que um mínimo de 60% da respectiva programação seja fornecida por produtores independentes, mediante contrato (art. 5º).

Por fim, estabelece que as emissoras de rádio são obrigadas a destinar, diariamente, pelo menos 20% de seu tempo de transmissão para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e 10% para a de caráter regional (art. 6º).

As penalidades a serem aplicadas no caso de descumprimento dos percentuais mínimos previstos estão fixadas no art. 7º. O art. 8º concede às emissoras um prazo de dois anos para se adaptarem às determinações da proposição.

No Senado Federal, o PLC nº 59, de 2003, foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE). Antes, porém, foi encaminhada ao Conselho de Comunicação Social (CCS), onde recebeu parecer favorável da Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação, mediante o Parecer nº 1, de 2004 – CCS.

Na CCJ, o projeto recebeu parecer favorável do relator, Senador César Borges, nos termos do substitutivo por ele apresentado.

Por força do Requerimento nº 385, de 2008, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, a proposição veio ao exame da CCT, tendo em vista que a matéria está no âmbito de competência desta Comissão. Designado relator da matéria na legislatura anterior, o Senador Papaléo Paes apresentou parecer pela aprovação da matéria, embora sua manifestação não tenha sido apreciada.

Arquivado nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o projeto voltou a tramitar em vista da apresentação do Requerimento nº 185, de 2011, de autoria do Senador Inácio Arruda e subscrito por outros senadores e senadoras.

Não houve apresentação de emendas ao projeto nesta Comissão.

II – ANÁLISE

A matéria conforma-se ao rol de atribuições desta Comissão, nos termos do art. 104-C, inciso VII, do RISF, cabendo-nos o exame do mérito da iniciativa.

Desse ponto de vista, consideramos que o projeto merece ser acolhido. Diga-se que é a própria Constituição Federal, em seu art. 221, que justifica a elaboração da presente iniciativa.

Nesse dispositivo, a Carta Magna estabelece como princípios para a programação das emissoras de rádio e televisão a “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, a “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação” e a “regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”.

Convém mencionar que a concepção desses preceitos pelo Constituinte de 1988 derivou do entendimento a respeito das características da evolução da indústria da radiodifusão no País.

De fato, o desenvolvimento técnico-industrial da televisão gerou uma centralização da produção no Sudeste, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo, e a conseqüente hegemonia cultural da região. A estruturação do sistema de radiodifusão em redes nacionais, ao mesmo tempo em que oportunizou a construção de uma “identidade nacional”, relegou a difusão autônoma da cultura regional e local a segundo plano. Olhares independentes e visões diferentes praticamente ficaram de fora das telas de nossa televisão.

A progressiva fragilidade econômica do mercado anunciante na maioria das praças fora do eixo Rio-São Paulo 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.

Apesar da diversidade cultural e da pluralidade de opiniões existente em um País de dimensões continentais e das diversas possibilidades de formatos e experiências possíveis de serem feitas, o que se vê na TV, com raras exceções, é uma maioria absoluta de conteúdos – ficcionais ou jornalísticos – abordando ou baseando-se na realidade do Sudeste.

Considere-se, por outro lado, que a peculiar economia da indústria de comunicação, considerada pela teoria econômica como exemplo de um mercado imperfeito, faz a livre competição praticamente

impossível. O fenômeno de economia de escala característico do setor torna a entrada de novos operadores extremamente difícil.

Os crescentes custos de produção de programas consolidaram a tendência à integração vertical entre os segmentos de produção e veiculação de conteúdo. No Brasil, as emissoras geradoras de televisão aberta, ao mesmo tempo, produzem, programam e distribuem os conteúdos por elas veiculados, numa verticalização dessas atividades.

Assim, são necessários mecanismos legais de regulação que possibilitem o estímulo à produção nacional independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística.

Mencione-se, nesse passo, por oportuno, nosso entendimento com relação à necessidade de se alterar a ementa do PLC nº 59, de 2003, de modo a deixar clara a real intenção do projeto. Observe-se que, da maneira em que está redigida, a ementa faz referência apenas ao inciso III do art. 221, da Constituição Federal, que se cinge à regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei.

Já o inciso II do mesmo art. 221 da Lei Maior cuida da promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente, matéria também objeto do PLS em exame. Desse modo, consideramos importante incluir na nova redação da ementa referência também a esse dispositivo da Constituição Federal.

Nessa mesma linha, é preciso ressaltar que o Substitutivo aprovado na CCJ, nas palavras do seu autor, Senador César Borges, opta por *regulamentar o disposto no inciso III do art. 221 da Constituição Federal. Dessa forma, cuida unicamente da regionalização da produção cultural, artística e jornalística nas emissoras de rádio e televisão. Deixa-se, portanto, para outra oportunidade, o debate acerca do estímulo à produção independente de que trata o inciso II do mesmo dispositivo magno.*

Trata-se de proposta com a qual não podemos concordar. A Constituição Federal estabelece como princípios a serem seguidos na programação das emissoras de rádio e televisão a “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, a “promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação” e a “regionalização da produção cultural, artística e

jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. São preceitos que se complementam e carecem de lei regulamentadora para que possam ter plena eficácia. Elaborado durante a Constituinte, o art. 221 pode ser considerado o principal avanço “não realizado” da Carta de 1988 no setor das comunicações.

Além dessa discordância de cunho geral, somos de parecer contrário à nova abordagem proposta pelo Substitutivo em relação ao conceito de produção regional. Observe-se que durante as discussões travadas em torno do PLC nº 59, de 2003, prevaleceu a interpretação de que o art. 221, inciso III, da Carta Magna deveria ser tratado em seu aspecto territorial/econômico. Em outros termos, entendeu-se que programação regional é aquela efetivamente feita em uma determinada região geográfica que, no projeto, foi limitada ao Estado em que se situa a emissora sujeita à obrigação. Nesse sentido, o comando constitucional a ser regulamentado teria o objetivo de incentivar a criação de polos de produção audiovisual em todas as regiões do País.

O Substitutivo da CCJ interpreta o mesmo dispositivo pela óptica cultural. Define produção regional como aquela cujo conteúdo seja voltado a uma determinada região geográfica do País. Nesse entendimento, o texto constitucional teria o propósito de estimular a divulgação das culturas das diferentes regiões, independentemente do local de produção dos programas.

Abordagem distinta, com foco no aspecto econômico, é adotada pela Comunidade Europeia em sua Diretiva “Televisão sem Fronteiras”. No documento, estabelece-se que as emissoras de televisão deverão assegurar a maior parte de seu tempo de transmissão para obras europeias. Entendem-se como obras europeias, basicamente, aquelas produzidas por empresas sediadas em países europeus.

De outra parte, no novo texto proposto, alteram-se os limites mínimos de produção de caráter regional obrigatória na programação das emissoras de televisão. Os novos limites são consideravelmente inferiores aos adotados na proposta original, que mantém os quantitativos previstos na proposição aprovada pela Câmara dos Deputados. Também se retira, na nova proposta, a regra especial aplicável às emissoras localizadas na Amazônia Legal, que deixa de fazer sentido em face da nova abordagem dada ao conceito de produção regional.

Procedimento semelhante é adotado no art. 4º, em que se reduz pela metade o limite mínimo de produção regional obrigatória nas emissoras de rádio.

Registre-se que as políticas de cotas de veiculação obrigatória, previstas no projeto em exame, são empregadas de forma corriqueira como instrumento de ampliação da diversidade das fontes de informação e de fortalecimento do mercado local do audiovisual em diversos países do mundo democrático: Austrália, Canadá, Argentina, os Estados-membros da União Europeia, entre outros.

No âmbito do Direito Comunitário Europeu, as cotas de programação existem há mais de duas décadas. Já eram previstas na Diretiva Televisão Sem Fronteiras, de 1989, e permanecem no diploma normativo hoje em vigor, a Diretiva 2010/13/UE, de 10 de março de 2010, que prevê cotas para a veiculação de obras comunitárias, bem como para a exibição de obras de produtores independentes europeus.

Entre as legislações dos Estados-membros da União Europeia, há diversos exemplos de cotas para a produção nacional, europeia e independente, nos serviços de comunicação audiovisual. Na França, a Lei nº 86-1067, de 30 de setembro de 1986, prevê proporções de obras cinematográficas europeias e de expressão original francesa difundidas, em particular no horário nobre, iguais a pelo menos 60% e 40%, respectivamente.

Na Alemanha, o Convênio Interestadual sobre Radiodifusão e Telemídia, na versão em vigor desde 1º de abril de 2010, determina que os fornecedores de serviços de televisão reservem a obras europeias a maioria de seu tempo de transmissão de filmes, telefilmes, séries, documentários e produções comparáveis.

Na Espanha, entrou recentemente em vigor a Lei nº 7/2010 (Lei Geral da Comunicação Audiovisual), que prevê que os prestadores do serviço de comunicação televisiva de cobertura estatal devem reservar a obras europeias 51% do tempo de emissão anual de cada canal ou conjunto de canais de um mesmo prestador, com exclusão do tempo dedicado a informações, eventos desportivos, jogos, publicidade, serviços de teletexto e televenda. Por sua vez, 50% dessa cota serão reservados a obras europeias em qualquer das línguas espanholas. Em qualquer caso, 10% do total de emissão estará reservado a produtores independentes do prestador

do serviço e metade desses 10% deverá ter sido produzida nos últimos cinco anos.

Também em Portugal, a Lei nº 27, de 30 de julho de 2007, faz exigências relacionadas às produções de origem portuguesa e europeia, bem como às originadas de produtores independentes.

Previsões como as contidas no PLC em exame não são, portanto, novidade. São aplicadas há muitos anos na Europa.

No entanto, com relação à previsão de cotas para as emissoras de TV por Assinatura impõe registrar que a Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011, que *dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências*, recentemente sancionada, já trata da matéria.

Com efeito, o diploma legal criou a “modalidade avulsa de conteúdo programado ou modalidade de vídeo por demanda programado”, ou seja, modalidade de conteúdos audiovisuais organizados em canais de programação e em horário previamente definido pela programadora para aquisição avulsa por parte do assinante. Também criou regras de programação e distribuição de conteúdo nacional e independente nos serviços de TV por assinatura, no seu Capítulo V – do Conteúdo Brasileiro.

Por conseguinte, tendo em vista que a matéria contida no § 2º do art. 4º e no art. 5º do PLC nº 59, de 2003, já se encontra regulada pela Lei nº 12.485, de 2011, propomos a supressão dos dois dispositivos no projeto em exame.

Diga-se, por fim, que a aprovação do PLC nº 59, de 2003, permitirá a entrada de novos atores comprometidos com a veiculação de conteúdo audiovisual brasileiro, bem como o aumento da diversidade e da oferta de conteúdo, com evidentes benefícios para o consumidor. Por outro lado, estimulará a expansão do mercado audiovisual interno para as produções nacionais, a expansão das exportações e reduzirá a necessidade de recursos públicos para apoiar a produção audiovisual nacional.

III – VOTO

Pelas razões expostas, manifestamo-nos pela aprovação do PLC nº 59, de 2003, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCT

Dê-se à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, a seguinte redação:

“Regulamenta o disposto nos incisos II e III do art. 221 da Constituição Federal, referente à produção independente nas emissoras de rádio e televisão e à regionalização da programação cultural, artística e jornalística”.

EMENDA Nº – CCT

Suprima-se o § 2º do art. 4º do Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, renumerando-se o § 1º como parágrafo único.

EMENDA Nº – CCT

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei da Câmara nº 59, de 2003, renumerando-se os subsequentes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator