



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA  
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
CURSO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL COM HABILITAÇÃO EM JORNALISMO

RENATA MEYER SCHINDLER

REGIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO TELEVISIVA:  
UMA ANÁLISE DOS DEBATES SOBRE O PL 256/91

Salvador  
2005

RENETA MEYER SCHINDLER

REGIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO TELEVISIVA:  
UMA ANÁLISE DOS DEBATES SOBRE O PL 256/91

Monografia apresentada ao curso de Comunicação Social com habilitação em Jornalismo da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Comunicação Social.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Maria Carmem Jacob  
de Souza

Salvador  
2005

## TERMO DE APROVAÇÃO

RENATA MEYER SCHINDLER

### REGIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO TELEVISIVA: UMA ANÁLISE DOS DEBATES SOBRE O PL 256/91

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Cassiano Ferreira Simões \_\_\_\_\_

Mestre em Comunicação e Cultura, Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Faculdade Social da Bahia (FSBA)

Maria Carmem Jacob de Souza – Orientadora \_\_\_\_\_

Doutora em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Simone Terezinha Bortoliero \_\_\_\_\_

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/2005.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais por terem me ensinado os caminhos da vida e me proporcionado a oportunidade de chegar até aqui.

As minhas irmãs por todo o carinho e amizade.

A Christian pelo companheirismo, estímulo e compreensão que me foram dedicados ao longo dessa trajetória.

Aos meus amigos pela segurança de ter com quem contar. À Thaís, em especial, por todo o apoio e dedicação.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Maria Carmem Jacob, por todo o auxílio e estímulo ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

A Aline e Lucas, pelo auxílio bibliográfico.

A Cassiano Simões e Iara Sydenstricker pela disponibilidade e atenção no compartilhamento de informações fundamentais para a melhor compreensão acerca do objeto de estudo em questão.

A Deus pela fé, saúde e coragem que me foram conferidos.

“Um campo é um espaço social estruturado, um campo de forças – há dominantes e dominados, há relações constantes, permanentes, de desigualdade, que se exercem no interior deste espaço – que é também um campo de lutas para transformar ou conservar este campo de forças. Cada um, no interior desse universo, empenha em sua concorrência com os outros a força (relativa) que detém e que define a sua posição no campo e, em consequência, as suas estratégias”.

Pierre Bourdieu

## RESUMO

O presente trabalho examinou os debates ocorridos entre os anos 2003 e 2005 sobre o fenômeno da regionalização da produção televisiva no Brasil. O ponto de partida da análise foi o projeto de lei 256/91, atualmente em tramitação no Senado Federal. Investigamos os fatores que, historicamente, levaram à consolidação, no Brasil, de um modelo centralizado de TV e as consequências do monopólio exercido pelas grandes redes no contexto dos debates em torno da regionalização da produção televisiva. Por fim, mostramos o quão polêmicas são as discussões, a partir do mapeamento das posições dos principais entes sujeitos aos efeitos da regionalização. Foram examinadas as posições do governo, radiodifusores, anunciantes e produtores independentes proferidas em audiências públicas e reuniões no âmbito do Conselho de Comunicação Social do Senado Federal.

Palavras Chave: Televisão - Regionalização - Regulamentação - Democratização.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Mercado de televisão no Brasil

21

## LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Anunciantes.
Abert	Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão.
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Eletro – Eletrônica.
ABPI-TV	Associação Brasileira dos Produtores independentes para a TV
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual.
Ancine	Agência Nacional do Cinema.
Art.	Artigo.
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações.
CCS	Conselho de Comunicação Social.
CF/88	Constituição Federal de 1988.
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito.
DIP	Departamento de imprensa e Propaganda.
Embratel	Empresa Brasileira de Telecomunicações.
Fenaj	Federação Nacional dos Jornalistas.
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
Funcce	Fundação Cultural do Estado da Bahia.
h	Horas.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
Irdeb	Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia.
Min	Minutos.
Minc	Ministério da Cultura.
PC do B	Partido Comunista do Brasil.
PL	Projeto de Lei.
Pote	Pólo de Teledramaturgia da Bahia.
S	Segundos.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	10
<b>2 REGIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO TELEVISIVA NO BRASIL: UMA VISÃO GERAL E HISTÓRICA</b>	14
2.1 O LUGAR DO ESTADO NA REGULAMENTAÇÃO DA TV	23
2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REGIONALIZAÇÃO DA TV	26
<b>3 POR UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA TELEVISÃO</b>	29
3.1 O SISTEMA DE AFILIAÇÃO	31
3.2 DEMOCRATIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA TV	33
3.3 O PROJETO DE LEI Nº 256/91	39
<b>4 REGIONALIZAÇÃO EM DEBATE</b>	45
4.1 A VISÃO DO GOVERNO	47
4.2 A VISÃO DOS RADIODIFUSORES	52
4.3 A VISÃO DOS ANUNCIANTES	55
4.4 A VISÃO DOS PRODUTORES INDEPENDENTES	58
<b>5 CONCLUSÕES</b>	62
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	67
<b>APÊNDICE</b>	71
<b>ANEXOS</b>	72

## 1 INTRODUÇÃO

O atual modelo brasileiro de televisão tem sido alvo de profundas críticas por parte de setores da sociedade ligados à luta em favor da democratização da mídia e de profissionais do ramo que buscam uma maior abertura do mercado de trabalho. Trata-se de um modelo marcado, na sua essência, por uma estrutura de negócios altamente centralizada, onde o poder decisório sobre todas as etapas da atividade encontra-se nas mãos de poucos produtores.

Em um mundo onde a produção e a difusão de conteúdos audiovisuais assumem uma importância cada vez maior, tanto como fator econômico, como portador de valores éticos, sociais, históricos e políticos, a concentração da atividade televisiva é frequentemente apontada como uma ameaça aos ideais democráticos. Desta forma, a instituição de um novo marco regulatório para o setor teria por fundamento proteger e fortalecer o mercado audiovisual do país, para que este reflita um processo contínuo e sustentado de desenvolvimento, ao alcance de todos os brasileiros.

De fato, não existe hoje, no Brasil, um conjunto de leis que regule a indústria da TV de forma clara e suficiente, a ponto de evitar que esta fique submetida ao livre jogo do mercado ou às pressões políticas conjunturais. Criar alternativas para a excessiva centralização da atividade é o que pretende a

Deputada Jandira Feghali, através do projeto de lei (PL) de sua autoria, que regulamenta a regionalização da produção televisiva no país.

Em tramitação no Poder Legislativo há 14 anos, o projeto de nº 256/91, prevê programas culturais e jornalísticos totalmente produzidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras, e representa um passo inicial para se desenvolva, no Brasil, uma legislação sobre o assunto. Trata-se aqui de uma proposta de criação de um modelo de TV mais democrático, que não apenas reflita o modo de vida e as peculiaridades de cada região, mas que, de fato, se traduza no desenvolvimento de novos pólos de produção nos diversos estados do país.

Não existe, entretanto, um consenso no que diz respeito à regionalização da produção televisiva. Existe sim uma multiplicidade de interesses que, ao serem contrapostos, expressam profundas divergências entre os sujeitos envolvidos neste processo. Embora traduza em boa medida os anseios de diversos segmentos da sociedade, o projeto de regionalização atenta contra os interesses das grandes corporações da mídia, que temem ver o seu poder reduzido.

A partir deste contexto, buscou-se através deste trabalho, responder aos seguintes questionamentos: que fatores contribuíram para a formação de um modelo fortemente centralizado de TV no Brasil? Como surgiu o debate sobre a regionalização da produção televisiva e quais são os princípios defendidos pelo projeto que busca regulamentar este processo no país? O que dizem os principais atores envolvidos neste debate sobre o projeto de lei 256/91?

Realizou-se, em um primeiro momento, uma investigação acerca do contexto histórico em que a televisão surgiu e se consolidou no Brasil, buscando resgatar os elementos conjunturais, que posteriormente, motivaram os debates

sobre a regionalização da produção televisiva. Neste sentido, foi de fundamental importância atentar para a influência do Estado na organização do sistema de redes e na regulamentação da TV, no país.

Apresenta-se, na segunda parte, um estudo sobre o sistema de afiliação, visando compreender a dinâmica atual de funcionamento das redes de televisão brasileiras. A partir desta análise, foram investigadas as demandas referentes à criação de novos mecanismos de regulamentação e de controle social sobre o meio em estudo, observados, principalmente, nos pressupostos do PL nº 256/91.

Por fim, na terceira parte, encontra-se um mapeamento dos pontos de vista dos principais envolvidos no debate sobre a regionalização da produção televisiva, tendo o referido projeto como um eixo da discussão. Vale ressaltar que tais pontos de vista serão destacados a partir de uma abordagem geral, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto ou mesmo abordar todos os aspectos referentes à regionalização.

Nesta parte, no que concerne à visão do Governo, foi adotado primordialmente o ponto de vista do Poder Executivo, subtraindo-se qualquer abordagem partidária sobre o assunto. A mesma limitação ocorre em relação às classes profissionais, as quais serão aqui representadas pelos produtores independentes.

Para a produção deste trabalho foi realizado, entre os anos de 2004 e 2005, um levantamento de dados nos *sites* da Câmara Federal, Senado, Ministério da Cultura (Minc) e Conselho de Comunicação Social, de onde foram extraídas informações sobre todo o processo de tramitação do PL 256/91, atas de reuniões e audiências públicas, pareceres, estudos e artigos referentes ao assunto. Buscou-se também selecionar bibliografias voltadas para a análise

histórica da regulamentação da TV no Brasil, e para uma discussão acerca do controle social da atividade televisiva.

Nesta perspectiva, foram priorizados autores como Inimá Simões, Othon Jambeiro, Sérgio Caparelli, Suzy Santos e Pierre Bourdieu, entre outros. Além disso, foram realizadas entrevistas com o pesquisador Cassiano Simões<sup>1</sup>, e com a realizadora Iara Sydenstricker<sup>2</sup>, ambos dotados de vasto conhecimento sobre o tema da regionalização televisiva.

O interesse sobre o tema supracitado advém do papel de grande relevância social, econômica e política, que os meios de comunicação, em especial a televisão, exercem na sociedade. Em um país onde a TV alcança 46 milhões de lares, ou seja, 86,5% dos brasileiros e onde existem quase 300 emissoras de televisão, a concentração da produção audiovisual nas mãos de poucos grupos constitui um instigante foco de estudo.

É neste sentido que uma pesquisa com o objetivo de esclarecer as discussões a respeito da televisão no Brasil torna-se imprescindível. Com isso, pretende-se ainda motivar, não apenas os profissionais do setor, mas a sociedade como um todo, a se inserir de fato nos debates sobre a regionalização da produção televisiva.

---

<sup>1</sup> Cassiano Ferreira Simões é Mestre em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal da Bahia e, atualmente, coordena o curso de publicidade e propaganda da Faculdade Social da Bahia.

<sup>2</sup> Iara Sydenstricker é Assessora de Projetos Especiais do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia e membro da Associação Brasileira de Roteiristas.

## 2 REGIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO TELEVISIVA NO BRASIL: UMA VISÃO GERAL E HISTÓRICA

A primeira emissora de televisão a entrar em funcionamento no Brasil, a TV Tupi Difusora de São Paulo, pertencente ao conglomerado de comunicações Diários e Emissoras Associados, do empresário Francisco de Assis Chateaubriand, foi inaugurada no dia 18 de setembro de 1950. Na época, o quadro sócio econômico do país era desfavorável à implantação da TV, uma vez que mais da metade da população brasileira vivia na zona rural, onde a maioria das propriedades sequer contava com energia elétrica. Além disso, o preço elevado dos aparelhos de televisão representava um obstáculo à sua popularização, o que num primeiro momento determinou o caráter elitista da TV. Em 1956, havia apenas 250 mil televisores em todo o país.<sup>3</sup>

Marcada em seus primeiros anos pela precariedade técnica e total improvisado, a televisão brasileira surge apoiada aos padrões de produção, programação e gerência, estabelecidos pelo rádio, veículo mais popular da época e para onde convergiam as maiores verbas publicitárias. Durante os anos 30, em consonância com a política industrial voltada para o consumo interno, o rádio, ainda em fase de desenvolvimento, passou a vender anúncios e cotas de patrocínio, tornando-se um importante elo de ligação entre a produção e o

---

<sup>3</sup> SIMÕES, Inimá. **A nossa TV brasileira**: por um controle social da televisão. São Paulo: Ed. Senai São Paulo, 2004, p.19.

consumo de bens. Tal modelo, inspirado no sistema de exploração comercial norte-americano, também será copiado pela televisão brasileira desde os seus primórdios, como forma de garantir a sua própria sustentação financeira.

Devido ao seu caráter comercial, a TV se instalou no Brasil, nos pólos economicamente mais desenvolvidos, Rio de Janeiro e São Paulo, onde se fixaram as principais emissoras. Em seguida ela se expandiu para as maiores capitais do litoral e só depois para o interior do país, seguindo os mesmos caminhos da expansão capitalista.

Neste período de surgimento e expansão, ocorrido ao longo dos anos 50 e 60, cada capital ou cidade importante onde a televisão havia se fixado, constituía-se num pólo de produção audiovisual. De fato, o alcance das imagens das poucas emissoras existentes era bastante reduzido, o que conduziu espontaneamente a uma programação regionalizada, com foco nas manifestações locais.

O surgimento do videotape, em 1962, marcou o início de uma nova era para a televisão brasileira, permitindo o compartilhamento de programas em nível nacional. O novo instrumento viabilizava e tornava rentável a gravação de programas como as telenovelas, shows e séries para serem exibidos em várias praças.

A adoção do videotape em escala comercial, entretanto, teve como resultado o declínio das produções locais, que sofreram, desde o início, a concorrência de pólos tecnicamente mais desenvolvidos, abrindo caminho para a formação das grandes redes nacionais e conseqüente centralização da produção televisiva no eixo Rio – São Paulo. Como observa Inimá Simões<sup>4</sup>, o sonho de

---

<sup>4</sup> SIMÕES, Inimá. **A nossa TV brasileira**: por um controle social da televisão. São Paulo: Ed. Senai São Paulo, 2004, p. 25.

permutar programas entre os diversos estados da federação exibindo, por exemplo, conteúdos produzidos no Nordeste para o público sulino não se concretizou. O Máximo que ocorreu foram adaptações locais, feitas a partir dos sucessos do sul.

Também em 1962, após quase nove anos de negociações, o Congresso Nacional aprovou o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) assegurando uma base legal para a organização e desenvolvimento da indústria da TV e reforçando o seu caráter comercial e privado. É quando ocorre o primeiro embate entre as emissoras e o governo federal, que irá resultar na criação da Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) entidade que, desde então, representa os interesses das empresas de comunicação.

A organização da indústria da TV sob a forma de redes nacionais ocorreu a partir da instauração do regime militar, em 1964, após o golpe contra o governo do presidente João Goulart. Os militares viam a televisão como uma potencial aliada na disseminação de suas propostas de desenvolvimento e na conquista da opinião pública, em todo o país. Assim, a TV logo passou a servir como porta-voz do governo, em sua ótica de Segurança Nacional, e recebeu todo o apoio necessário para o seu desenvolvimento.

Em 1967, os militares criaram a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), órgão que ficaria responsável pela administração e controle dos serviços telefônicos de longa distância. Em pouco mais de quatro anos, a empresa construiu uma moderna infra-estrutura de telecomunicações, que viabilizou as transmissões em cadeia, num mesmo momento, para diversos estados.

Além dos fortes investimentos em infra-estrutura técnica<sup>5</sup>, o Estado beneficiou a indústria da televisão através da isenção de encargos para a importação de equipamentos, o congelamento de taxas dos serviços de telecomunicações, e a injeção de recursos nas emissoras através da publicidade, já que o governo era o maior anunciante do país.

Para os militares, o apoio à construção das redes de TV era de fundamental importância na promoção e organização de um abrangente mercado de consumo para os bens produzidos pelo processo de industrialização que eles implementaram. As redes de TV também serviam como um instrumento de apoio à integração nacional, além de dar sustentabilidade econômica e financeira para a própria indústria televisiva.

Em 1968, com emissoras instaladas nas principais capitais brasileiras, a televisão havia se tornado um grande sucesso. As novas facilidades de crédito, associadas a políticas de incentivo do governo à indústria de eletro-eletrônicos impulsionaram as vendas de aparelhos de televisão. Só neste ano, foram vendidas 678 mil unidades, 47% a mais do que no ano anterior.<sup>6</sup> Em 1969, havia cerca de quatro milhões de televisores no país; cinco anos mais tarde, o número chegava à marca dos nove milhões. O crescimento da publicidade na televisão também apresentou número expressivo: 700% entre 1969 e 1978.<sup>7</sup>

Nos anos 70, o conceito de rede se consolida, tendo como característica principal a verticalização da sua estrutura de negócios. Ao contrário do que

---

<sup>5</sup> Dentro do seu projeto de integração nacional, o governo implantou a Rede Nacional de Microondas e o sistema de transmissão por satélites Telstar. Durante a segunda metade da década de 60, foram instalados 18 mil quilômetros de enlaces de microondas no Brasil. Vide in MELO, Monique Lopes Borge de. **TV Subaé**: a vida de uma TV no interior. Salvador: UFBA/FACOM, 1992. p. 11-12. SIMÕES, Inimá F. TV à Chateaubriand. In: Simões, Inimá F. et al. **Um país no ar**: história da TV brasileira em três canais. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986, p. 87.

<sup>6</sup> Dados da ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica. Citado em: SIMÕES, Inimá F. TV à Chateaubriand. In: Simões, Inimá F. et al. **Um país no ar**: história da TV brasileira em três canais. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986, p. 86.

<sup>7</sup> JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002, p.81.

ocorreu na maior parte do mundo, as redes abertas de televisão brasileiras passaram a produzir praticamente tudo o que exibem, desde a elaboração do roteiro até a transmissão das imagens, assegurando desta forma, o padrão técnico e ideológico dos programas. Para dar suporte a esta estrutura que muito se assemelha ao modelo adotado pelo cinema americano até o final da década de 40, foram construídos imensos estúdios e criadas equipes técnicas permanentes, nas emissoras cabeças-de-rede, sediadas quase em sua totalidade no Rio de Janeiro e em São Paulo.

O fortalecimento das redes nacionais de televisão e a concentração da atividade televisiva no eixo Rio-São Paulo tiveram, entretanto, reflexos negativos para as emissoras regionais ou locais, que passaram por um processo de esvaziamento de sua capacidade produtiva. Tais emissoras se tornaram meras retransmissoras dos conteúdos fabricados pelas grandes redes, perdendo muitos de seus profissionais para os pólos produtores.

A causa da centralização da atividade televisiva no Rio de Janeiro e em São Paulo está associada ao nível de desenvolvimento econômico e político destas cidades, onde o maior potencial de consumo da população levou à formação de um vasto mercado publicitário, base fundamental de sustentação do modelo televisão comercial. O grande investimento do capital privado sobre as emissoras localizadas nestas metrópoles permitiu a melhoria da produção artística, acentuando as disparidades entre as regiões no que diz respeito a produção audiovisual.

Além disso, os militares acreditavam que as emissoras isoladas não teriam condições de garantir um alto padrão na qualidade dos programas, o que somente seria possível através da organização em redes, com poucas estações

produtoras e muitas afiliadas não-produtoras. Desse quadro resultou que em todo o país os telespectadores passaram a receber basicamente programações baseadas nos padrões culturais do Rio de Janeiro e de São Paulo, tornando-se as redes um elemento de unificação das heterogêneas audiências nacionais.

É neste contexto que surge a TV Globo do Rio de Janeiro, empresa que não tardaria a se estabelecer como líder no mercado de televisão brasileiro. Inaugurada em 26 de abril de 1965, a Globo foi amplamente beneficiada por um acordo com o grupo americano *Time-Life* que injetou US\$ 6.090.730,53<sup>8</sup> na emissora e forneceu todo o *Know-How* técnico para que esta se estruturasse como uma empresa capitalista avançada.

O acordo, no entanto, feriu a legislação brasileira, que proibia a participação de grupos estrangeiros nas empresas de comunicação social. Para avaliar o caso, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1967, que resultou no rompimento do contrato da Globo com o grupo *Time-Life*, dois anos mais tarde.

A esta altura, a Globo já havia se consolidado como uma moderna emissora de televisão, expandindo-se para outras regiões e ameaçando as concorrentes no Rio de Janeiro, marcadas, em geral, pela má administração. Com o objetivo de atrair maiores audiências, a emissora buscou aprimorar o padrão visual de seus programas, conferindo sofisticação e charme artístico às suas produções. Em pouco tempo, a Rede Globo conseguiu atingir uma posição de liderança frente as suas concorrentes. No final da década de 70, já respondia por 53% da audiência nacional em horário noturno, contra 16% da segunda colocada, a Rede Record.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002, p.98.

<sup>9</sup> KEHL, Maria Rita. Eu vi um Brasil na TV. In: Simões, Inimá F. et al. **Um país no ar**: história da TV brasileira em três canais. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986. p. 219.

Alguns fatores colaboraram para a rápida ascensão da Globo, entre eles o uso de novas tecnologias, os investimentos estrangeiros, a desconfortável situação financeira das suas concorrentes e a estreita relação com o governo. Nos anos 80, o poder acumulado pela Globo sobre os telespectadores começava a preocupar as lideranças do regime autoritário, que buscaram estimular a criação de outras redes competitivas. Na época, o governo suspendeu as concessões dos canais da Rede Tupi, devido à crise financeira e administrativa que assolou o conglomerado. Os canais foram divididos entre os grupos Silvio Santos e Adolfo Bloch, resultando na criação de duas novas redes de TV, SBT e Manchete, respectivamente.

Em meados da década, estavam em funcionamento as redes nacionais Bandeirantes, Globo, Manchete e SBT; as regionais Record, em São Paulo, e Brasil, no Rio Grande do Sul; e a rede estatal Educativa, criada na década de 1960 com propósitos culturais e educacionais. Apesar da maior competitividade, o monopólio da Rede Globo frente às audiências nunca foi ameaçado pelas concorrentes. Estudo realizado pelo consultor legislativo da Câmara Federal, Cristiano Lopes, no ano de 2005, trouxe os seguintes dados acerca da audiência e distribuição de verbas de publicidade destinadas à TV aberta:

Tabela 1 - Mercado de televisão no Brasil

<b>Empresa</b>	<b>Emissoras (participação societária)<sup>10</sup></b>	<b>Geradoras e Afiliadas<sup>11</sup></b>	<b>Audiência<sup>12</sup></b>	<b>Participação nas verbas publicitárias<sup>13</sup></b>
Rede Globo	32	113	53,4%	75%

<sup>10</sup> Fonte: Lima, 2001, p.100.

<sup>11</sup> Fonte: Lima, 2001, p.100.

<sup>12</sup> Fonte: Cadeia de Valor da TV aberta no Brasil – Projeto Sistema Brasileiro de Televisão Digital, Modelo de Implantação, 2004, p.18.

<sup>13</sup> Sites Institucionais das empresas.

SBT	10	97	21,3%	21%
Record	12	68	7,6%	---
Bandeirantes	21	47	5,2%	---
Rede TV!	---	---	3,2%	---
Outros	---	---	9,3%	---

Durante todo o período em que se estendeu a ditadura militar, o controle do Estado sobre o setor da comunicação social, em especial a radiodifusão, foi praticamente irrestrito. O Estado não só regulava, supervisionava e intervia no setor, como também era o único poder de concessão dos canais de TV. Suscetíveis às ações e pressões do governo, as emissoras de rádio e televisão terminaram por alinhar-se aos interesses dos militares e, como já foi exposto, conseguiram obter uma série de vantagens.

Como observam Sérgio Caparelli e Suzy Santos<sup>14</sup>, o fim dos governos autoritários, em 1984, não levou a um processo de democratização da televisão brasileira, uma vez que, as relações de clientelismo político entre os detentores do poder público e os proprietários das emissoras de TV continuaram em voga. Embora a nova constituição, promulgada em 1988, proibisse radicalmente qualquer tipo de censura prévia dos conteúdos e a presença de monopólios e oligopólios na indústria da radiodifusão, o controle de emissoras e redes de TV por parte de grupos da elite política e econômica continuou a crescer.

O primeiro governo civil após o regime militar, que teve à frente o presidente José Sarney, manteve na prática algumas marcas características do período da Ditadura. Neste governo, as concessões para serviços de radiodifusão foram transformadas em moeda de troca política, no processo de elaboração da nova constituição. Muitos parlamentares que votaram a favor da emenda

<sup>14</sup> CAPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. La televisión en Brasil. In: Guillermo Orozco (coord.). **Histórias de la televisión en América Latina**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002. p.13.

constitucional que ampliava de quatro para cinco anos o mandato do presidente, foram beneficiados com concessões de canais de rádio e televisão. Conforme Paulino Motter<sup>15</sup> :

Das 1028 concessões distribuídas, 82 se referiam à televisão. Destas, 43 foram distribuídas no ano da votação da emenda constitucional, sendo 30 divididas entre parlamentares de partidos aliados ao governo. Assim, o número de parlamentares proprietários de veículos de radiodifusão subiu de 55 para 146, totalizando 26,1% dos 559 constituintes.

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, ainda em vigência, manteve sob o poder do Governo Federal a exploração dos serviços de telecomunicações, seja de forma direta ou através de concessão, mas relativizou o poder no Executivo no que concerne às outorgas, que passaram a depender de aprovação do congresso nacional; manteve o prazo de duração de 10 anos para concessões de serviços de rádio de 15 anos para os de televisão; determinou a criação de meios legais para assegurar à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programação que contrariem os dispositivos da própria constituição; determinou a criação do Conselho de Comunicação Social como um órgão consultivo do Congresso Nacional; entre outros aspectos.

No final do século XX, a televisão se consolidou como principal formador de opinião pública, criando hábitos, estruturando rotinas e influenciando diretamente os modos de pensar, agir e sentir da população. Hoje ela chega a 42 milhões de domicílios e movimenta entre 2 e 3 bilhões de dólares por ano. Predominantemente guiada pela racionalidade capitalista em seu modelo de gestão, a TV tem se posicionado no topo da pirâmide do poder, ultrapassando

---

<sup>15</sup> MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da Constituinte**: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 1994 *apud* CAPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. La televisión en Brasil. In: Guillermo Orozco (coord.). **Histórias de la televisión en América Latina**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002. p.14.

freqüentemente os limites legais, sem que haja qualquer mecanismo eficaz de controle social sobre a atividade.

## 2.1 O LUGAR DO ESTADO NA REGULAMENTAÇÃO DA TV

A origem da regulamentação da TV no Brasil remonta a década de 30, quando, pela primeira vez na história do país, a radiodifusão foi mencionada em um texto legal. O governo revolucionário que assumiu o poder no início da década publicou, logo nos primeiros anos de sua gestão, dois decretos estabelecendo regras para a concessão de serviços radiofônicos. Tais decretos determinaram que o espaço eletromagnético, por onde são transmitidos os sinais de rádio e televisão, era de propriedade do Estado e conferiram ao Executivo o poder de conceder licença para a operação de serviços de radiodifusão.

Seguindo a lógica nacionalista em que estava apoiado o Estado Novo, os atos regulatórios restringiram a participação de estrangeiros na atividade e afirmaram o serviço como sendo de interesse público, com finalidades educativas. A radiodifusão, entretanto, deveria estar sob forte controle do Estado. Vale ressaltar que, na época, a TV ainda estava em fase experimental no Estados Unidos e em alguns países da Europa.

Durante todo o período em que se estendeu o Estado Novo, as comunicações de massa sofreram forte intervenção do Estado. Em 1937, o Governo Vargas criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) com a finalidade de controlar e supervisionar os veículos de comunicação, bem como a produção cultural e artística do país.

Quando a televisão entrou definitivamente no mercado brasileiro, em 1950, a legislação em vigor conferia plenos poderes ao presidente de controlar os serviços de radiodifusão. Uma regulamentação mais abrangente sobre a atividade só veio a ser consolidada no Brasil, em 1962, a partir do Código Brasileiro de Telecomunicações.

A nova legislação reafirmou os objetivos culturais e educacionais da televisão; manteve o poder do presidente da República de conceder licença para a operação de serviços de radiodifusão; tornou obrigatória a consulta ao Ministério das Comunicações caso as concessionárias desejassem trocar a sua diretoria e conferiu ao Ministério das comunicações o poder de autorizar a prestação de serviços técnicos por estrangeiros às emissoras e de permitir a realização de mudanças na estrutura física das estações de rádio e TV.

Como se pode perceber, o Código Brasileiro de Telecomunicações reafirmou o poder do Executivo sobre a radiodifusão. Neste sentido, Othon Jambeiro<sup>16</sup> afirma que “historicamente, fosse o presidente civil ou militar, ele tem sido absoluto no exercício deste poder, na maioria das vezes guiado exclusivamente por razões de natureza político-partidárias”.

Durante os 21 anos de ditadura militar, a influência do Estado sobre a mídia impressa e eletrônica tornou-se ainda mais fragrante. Com o objetivo de controlar política e ideologicamente o país, os militares tiveram uma atuação bastante incisiva no que diz respeito à censura dos conteúdos veiculados pelos meios de comunicação.

Apesar da estreiteza das relações entre o regime militar e as emissoras de televisão, muitos programas não escaparam do furor censório, a exemplo do Fantástico, da TV Globo, que foi impedido de apresentar matéria sobre o Balé

---

<sup>16</sup> JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002, p.71.

Bolshoi da Rússia, porque, segundo a lógica dos órgãos de repressão, este poderia servir como instrumento da propaganda comunista.

Com a elaboração da constituição federal de 1988, após o declínio da ditadura militar, o poder do executivo sobre as concessões de rádio e televisão foi redimensionado, ficando a cargo do Congresso Nacional a aprovação das licenças para a operação de serviços de radiodifusão. A nova constituição também aboliu completamente qualquer tipo de censura aos veículos de comunicação. Ao governo, cabia apenas classificar os programas de acordo com as faixas etárias, orientando quanto à impropriedade dos conteúdos em determinados horários.

Historicamente, as legislações brasileiras deram amplos poderes ao Estado de controlar os serviços de radiodifusão. Estes foram descritos em todas as constituições da história recente do país como serviços de interesse público, embora nem sempre o governo tivesse atuado em consonância com tal premissa. Pelo contrário, nos períodos em que governos ditatoriais assumiram o poder, os meios de comunicação foram largamente utilizados como instrumentos de manipulação da sociedade.

## 2.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A REGIONALIZAÇÃO DA TV

O processo de redemocratização do Brasil, após duas décadas de regime ditatorial, foi consolidado com a elaboração de uma nova constituição, em 1988. Pela primeira vez na história do país, uma carta magna destina um capítulo específico à comunicação social. Apesar disso, como observa Othon Jambeiro<sup>17</sup> “quase todos os dispositivos regulando este setor da indústria cultural foram na prática tornadas nulas pelas forças políticas que têm controlado o Parlamento

---

<sup>17</sup> JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002, p.128.

Nacional e o poder executivo federal”. Ele explica que, nos anos que se sucederam ao regime militar, a presença de José Sarney na Presidência da República e de Antônio Carlos Magalhães no Ministério das Comunicações, praticamente inviabilizou a promoção de alterações significativas na regulamentação da TV.

No total, a nova constituição destina cinco artigos à comunicação social. O art. 221<sup>18</sup> estabelece os princípios a serem seguidos na produção e programação das emissoras de rádio e televisão. São eles: preferência a finalidades educativas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

No caso específico da regionalização da produção televisiva não existe ainda uma legislação que regule tal dispositivo. Desde 1988, alguns projetos de lei com este propósito tramitam no Poder Legislativo, sendo que o que mais avançou foi o PL nº 256/91<sup>19</sup>, de autoria da Deputada Federal Jandira Feghali, integrante do Partido Comunista do Brasil do Rio de Janeiro, que estabelece percentuais mínimos para a produção regional nas emissoras de rádio e TV, abrangendo a programação artística, cultural e jornalística. Originalmente apresentado na Câmara Federal, em 1991, o projeto só veio a ser aprovado naquela instância em agosto de 2003, tendo sido encaminhado para o Senado, com o número 59/03, onde se encontra em tramitação até os dias de hoje.

---

<sup>18</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Vademecum Universitário**. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2005, p. 89.

<sup>19</sup> FEGHALI, Jandira. **Projeto de lei nº 256**, de 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 22 jul 2004.

O referido projeto tem como foco o fortalecimento do mercado audiovisual brasileiro através da televisão, buscando, mediante uma programação regionalizada, a valorização da diversidade artística e cultural que compõe a sociedade brasileira. O PL 256/91 fundamenta-se na premissa de que o controle social dos meios de comunicação de massa, em especial a TV, constitui um mecanismo fundamental para a prática da democracia, e no reconhecimento do papel essencial da televisão na construção da identidade nacional e nos modos de pensar e agir da população.

Em documento dirigido aos deputados da Câmara Federal no ano de 1991, Jandira Feghali<sup>20</sup> justifica a elaboração do projeto de lei de sua autoria, que regulamenta a regionalização da produção televisiva no país:

Não é do desconhecimento dos parlamentares desta Casa o drama por que passa hoje a cultura no Brasil não pela inexistência de autores, intérpretes ou jornalistas, mas pela falta de incentivo, espaços e divulgação em especial de talentos novos e mesmo antigos que se vêem sufocados pela ostensiva presença de valores culturais internacionais e o privilégio das produções nacionais, impedindo as programações locais e a existência de mercado de trabalho para os profissionais nas diversas regiões. Todas as entidades representativas neste tema muito lutaram pelo princípio constitucional da regionalização da produção cultural, artística e jornalísticas, fazendo-se urgente a sua regulamentação.

Tal regulamentação, entretanto, tem esbarrado nos interesses dos concessionários, que até então vêm manifestando forte resistência à aprovação do projeto. Ao longo do período em que esteve em tramitação na Câmara Federal, o PL 256/91 passou por significativas modificações por conta do apelo dos proprietários de empresas de radiodifusão. Na época, eles argumentavam que os mesmos critérios não poderiam ser aplicados às emissoras de todas as regiões devido ao distinto potencial econômico de cada uma delas. Além disso, os concessionários consideravam excessivamente curto o prazo dado às emissoras para o cumprimento das exigências. Eles afirmavam também que o projeto não

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, 1991.

deixava claro as diferenças conceituais entre os termos local e regional, tampouco criava condições que garantissem a viabilidade da regionalização.<sup>21</sup>

As reivindicações dos concessionários geraram um substitutivo ao projeto, que foi encaminhado ao senado para a aprovação definitiva. Contudo, as fortes divergências entre os atores envolvidos no debate sobre a regionalização da produção televisiva têm contribuído para obstruir a tramitação do projeto nesta casa. Juntos, os proprietários de redes de televisão, representantes da classe artística, cultural e jornalística, intelectuais e produtores independentes, além do governo e dos anunciantes travam uma verdadeira batalha na defesa dos seus interesses.

O objeto das discussões transcende a mera praxe legislativa. Trata-se aqui de um conjunto de dispositivos que pretendem transformar a lógica de produção de conteúdos no interior das grandes redes de TV, com conseqüências diretas para as esferas político-econômica e cultural, ao menos no que diz respeito a tudo aquilo que move a atividade televisiva no Brasil.

### **3 POR UMA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA TELEVISÃO**

Como vimos, o modelo de televisão que se sedimentou no Brasil, a partir da década de 70, teve o Estado como grande incentivador. Com propósitos de

---

<sup>21</sup> BRASIL. Conselho de Comunicação Social. **Parecer nº 01**. Relator: Berenice Bezerra. Brasília, DF, 03 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/ccs>> . Acesso em: 15 set 2005, p.05.

exercer um maior controle sobre a sociedade brasileira e promover a divulgação em larga escala dos seus ideais desenvolvimentistas, o governo militar deu todo o suporte necessário para que a indústria da TV se desenvolvesse. A partir dos subsídios e da moderna infra-estrutura montada pelos militares, as redes nacionais de televisão puderam florescer e se consolidar, cobrindo, em poucos anos, a totalidade do território nacional, com sinal confiável.

A organização do sistema de televisão em redes proporcionou a integração de milhões de brasileiros espalhados por todo o país. Conforme Gabriel Priolli<sup>22</sup> :

Esse fato teve enorme impacto nos planos econômico, político 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 reforçam em todos o sentimento de nacionalidade e o desejo de permanecerem unidos.

Se por um lado o Estado teve um papel preponderante na expansão da televisão pelos quatro cantos do país e na concepção de uma nação culturalmente integrada, por outro, terminou por incentivar a concentração dos meios nas mãos de um número reduzido de megacorporações. Hoje, o Brasil detém uma das maiores culturas televisivas do mundo. Estima-se que 110 milhões de pessoas assistam à televisão diariamente, no país, totalizando uma média de quatro horas por dia. Entretanto, apenas cinco redes de TV são responsáveis por quase todo o conteúdo que o brasileiro consome.

Em outros termos, pode-se dizer que o Estado estimulou a difusão do acesso aos conteúdos televisivos por todas as regiões geográficas do país, ao permitir que os sinais de TV fossem transmitidos através de todo o território nacional. Assim, novas emissoras puderam se estabelecer nos recantos mais

<sup>22</sup> BRASIL. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/ccs](http://www.senado.gov.br/ccs)>. Acesso em: 15 abr. 2004.

longínquos do país, levando informação, cultura e lazer para milhões de brasileiros dentro e fora dos principais centros urbanos.

Em contraposição a este quadro, o Estado terminou por contribuir para a formação de poderosos oligopólios da mídia e conseqüente centralização do poder decisório sobre todas as etapas da atividade televisiva nas mãos das poucas cabeças-de-rede existentes, localizadas na maioria no eixo Rio-São Paulo. Este contexto favoreceu o poder da fala e dos pontos de vista dos representantes das redes de TV e de suas afiliadas nos debates sobre a regionalização da produção televisiva.

Por outro lado, os representantes do governo têm sido um dos destacados formuladores de políticas e discursos sobre a regionalização da televisão no Brasil. Para uma melhor compreensão acerca do modelo de TV que se consolidou no país e dos diferentes pontos de vista em debate, faz-se necessário o entendimento sobre a forma como, um dos principais formuladores de opinião sobre a regionalização da TV, as emissoras, se organizam no interior do sistema de redes, e como se dá a relação das afiliadas com as cabeças-de-rede.

### 3.1 O SISTEMA DE AFILIAÇÃO

A televisão comercial, no Brasil, tem como característica fundamental a organização em sistemas de redes, constituídas por um conjunto de emissoras locais e/ou regionais que se afiliam a uma matriz de caráter nacional. Através do contrato de afiliação, fica estabelecido que as afiliadas devem obedecer a uma série de critérios pré-determinados pela rede, cujo objetivo é garantir a

uniformidade e o padrão da programação. Em contrapartida, as afiliadas se beneficiam com a venda de anúncios veiculados nos intervalos dos programas e ainda com a vinculação de seu nome aos produtos comunicacionais amplamente promovidos em âmbito nacional.

A coordenação das afiliadas é desempenhada pela emissora cabeça-de-rede, a quem cabe ainda oferecer suporte técnico, compensação financeira de acordo com o aumento da audiência e boas condições para comercialização, em nível local, de espaços publicitários. É a cabeça-de-rede quem produz a maior parte da programação transmitida pelas afiliadas, determinando também o horário em que os programas devem ir ao ar. Em nenhuma hipótese, é permitido às afiliadas promover qualquer alteração na grade de programação estabelecida pela cabeça-de-rede.

O espaço destinado às afiliadas para a veiculação de programas locais corresponde, em média, a 15% da programação total. Em caso de necessidade, estas emissoras são obrigadas a ceder o seu tempo na grade para a matriz.

Como avalia Othon Jambeiro<sup>23</sup>:

O Contrato de afiliação é, de fato, uma imposição do poder da rede sobre as emissoras, garantindo às primeiras uma situação de comando centralizado de um conglomerado de canais de televisão e, por conseqüência, de audiências e mercados publicitários. Esta forma de estruturação da indústria televisiva claramente beneficiou São Paulo e Rio de Janeiro, onde grandes estruturas de produção de programas foram montadas e de onde poderosos grupos de mídia estabelecem os conteúdos que os brasileiros devem ver.

Na realidade, o vínculo estabelecido entre a rede e as suas afiliadas tem um caráter marcadamente econômico. Trata-se aqui de uma parceria que visa expandir ao máximo o alcance as audiências e o mercado para a comercialização de anúncios. Enquanto a rede se encarrega de produzir e vender programas para

---

<sup>23</sup> JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002, p. 125.

as afiliadas, estas se configuram como fontes de audiências que as primeiras compram e revendem para anunciantes nacionais. O contrato de afiliação, entretanto, mantém a independência das emissoras no que diz respeito à propriedade da empresa, não havendo qualquer responsabilidade legal entre as partes envolvidas.

A parceria com as 113 afiliadas conferiu presença nacional à Rede Globo, hoje, vista em 99,84% dos 5.043 municípios brasileiros. A emissora exige de suas parceiras a adequação ao padrão Globo de qualidade e, para tanto, realiza a supervisão artística dos programas, apoiando as produções quando necessário. Como explica a diretora da Central Globo de Afiliadas e Licenciamento, Cláudia Quaresma<sup>24</sup>, “para um programa fazer parte da grade local, ele é avaliado por diversas áreas da TV Globo. Conteúdo, cenário, produção técnica, abertura e apresentadores são alguns focos de avaliação”.

No caso da maior rede de televisão brasileira, quase a totalidade do que é produzido pelas afiliadas tem cunho jornalístico. São notícias, entrevistas e reportagens direcionadas tanto para jornais locais como para jornais de rede nacional. Nestas emissoras, as produções voltadas para o entretenimento são irrisórias, ao contrário do que acontece com a cabeça-de-rede, no Rio de Janeiro, onde a TV Globo construiu um grande centro de produções<sup>25</sup> destinado a este fim.

### 3.2 DEMOCRATIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA TV

---

<sup>24</sup> BAHR, Fábio; GUIMARÃES, Fabrício; GAIO, Fernanda. **Cobertura nacional. Produção profissional revista de comunicação e técnica audiovisual**, São Paulo: Bolina, n. 41, p. 42, maio 2005.

<sup>25</sup> Em 1995, a TV globo inaugurou o maior centro de produção televisiva da América Latina, o Projac, em Jacarepaguá, no Rio de Janeiro. Projetado para abrigar estúdios, administração e direção da rede, o centro possui uma área total de 1.300.000 metros quadrados, sendo 150 mil de área construída. **TV GLOBO**: Informações sobre a emissora. Disponível em: <[www.telehistoria.com.br/canais/emissoras/globo.htm](http://www.telehistoria.com.br/canais/emissoras/globo.htm)>. Acesso em: 12 set 2005.

A televisão chega ao século XXI como principal meio de informação e entretenimento para milhões de brasileiros. E não podia ser diferente. O baixo poder aquisitivo da maior parte da população praticamente inviabiliza o acesso a outros tipos de mídia e espetáculos culturais, como livros, jornais impressos, revistas, cinemas, teatros etc.

Além disso, apesar dos esforços dos sucessivos governos no sentido de universalizar a educação, o alto índice de analfabetismo funcional, no Brasil, corrobora com tal situação. São cidadãos que embora sejam capazes de ler, não conseguem compreender o conteúdo expresso em um texto escrito.

Como se sabe, a mídia, em especial a televisão, assumiu um papel crucial na configuração do espaço público. Através da seleção, disposição e incidência das informações veiculadas, ela influi de forma decisiva nos temas que serão discutidos pela sociedade, legitimando discursos e ocultando-os sempre que conveniente. Neste contexto, o flagrante monopólio das comunicações exercido pelos grandes conglomerados da mídia tem sido apontado por diversos núcleos da sociedade civil como uma séria ameaça à democracia no país, na medida que limita a pluralidade e diversidade na transmissão de idéias, informações e cultura, impedindo também, freqüentemente, as manifestações locais. Conforme avalia José Arbex Jr.<sup>26</sup>:

O monopólio da comunicação exercido pelas corporações da mídia tem conseqüências políticas, culturais, sociais e econômicas de longo alcance e profundidade. Impede o debate plural e democrático das idéias, torna visível – quando não ‘demoniza’ – atores e movimentos sociais, padroniza comportamentos, constrói percepções e consensos segundo critérios e métodos não transparentes e não submetidos ao controle das sociedades.

---

<sup>26</sup> ARBEX JR., José. Uma outra comunicação é possível. In MORAES, Denis de (org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003, p. 385.

Submetida às leis do mercado, a indústria da TV, no Brasil, está subordinada a critérios de eficácia e rentabilidade que nem sempre atendem às demandas do interesse público. Segundo Osvaldo Leon<sup>27</sup>:

Sob estes novos parâmetros, a busca da verdade, tão apregoada pela imprensa do Ocidente, vai se transformando em boa intenção que se dilui diante dos imperativos do mercado, em cujo horizonte não contam cidadãos e cidadãs, mas consumidores e consumidoras. E, para chegar até eles, a prioridade é conseguir criar produtos padronizados para todos os públicos, a despeito de seus estratos sociais, países ou culturas.

Nesta perspectiva, os debates em torno da criação de mecanismos que garantam um maior controle da televisão por parte da sociedade, têm ganhado força, ano após ano, graças à vigorosa atuação de diversas entidades e movimentos voltados para a luta em favor de um modelo de comunicação mais democrático. É o caso do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) que, desde 1991<sup>28</sup>, vem reunindo esforços no sentido de promover ações estratégicas para a pluralização da mídia e do acesso à informação. Atualmente, o FNDC agrega 124 entidades da sociedade civil, entre universidades, associações profissionais, organizações não-governamentais e sindicatos, sendo 15 nacionais e 109 ligadas aos 12 comitês regionais.

O Fórum, que tem como principal organizadora a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), está sustentado sobre quatro eixos estratégicos que abrangem toda a problemática do setor: capacitação da sociedade para a leitura crítica dos meios de comunicação a partir da compreensão da linguagem e dos artifícios empregados; a busca por uma política de promoção cultural através da

---

<sup>27</sup> LÉON, Osvaldo. Por uma agenda social em comunicação. In MORAES, Denis de (org.). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003, p. 407.

<sup>28</sup> Embora criado em 1991, o Fórum Nacional pela a Democratização da Comunicação só foi constituído enquanto entidade em 8 de agosto de 1995. FÓRUM nacional pela democratização da comunicação. [documentos históricos]. Disponível em: <[www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)>. Acesso em: 25 set 2005.

mídia; a efetivação de um controle público sobre os veículos de comunicação, entendido aqui como um processo eminentemente político e não burocrático ou censório; e a reestruturação do mercado de comunicações, com a criação de condições favoráveis para a concorrência comercial e o estímulo da regionalização da produção de conteúdos.

Neste sentido, o FNDC defende o estabelecimento de novas relações entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, no que tange à estruturação do sistema de comunicação, com vistas a assegurar a valorização dos interesses públicos e o controle social da mídia. A entidade promove, periodicamente, palestras, seminários, congressos e plenárias, sempre com o objetivo de fomentar os debates acerca do tema, buscando encontrar novos caminhos para a construção de um país mais democrático.

De fato, a questão do controle social da mídia tem ocupado lugar de destaque na pauta de reivindicações das forças progressistas brasileiras que, há décadas, lutam contra a utilização da radiodifusão como instrumento para a manutenção das oligarquias regionais no poder. Tal controle encontra respaldo na Constituição Federal que, apesar de garantir a mais ampla liberdade de ação e expressão, sujeita as diversões e espetáculos públicos a uma regulamentação especial prevista no seu art. 220<sup>29</sup>. Dispõe o referido artigo que:

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 etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequadas;

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 de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde ao meio ambiente.

---

<sup>29</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Vademecum Universitário**. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2005, p.89.

Todavia, o controle social consagrado pela legislação brasileira tem sido freqüentemente associado pelos empresários da comunicação à idéia de censura. No que diz respeito especificamente ao caso da televisão, Renato Ribeiro<sup>30</sup> afirma:

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.

Ocorre que a despeito das previsões legais e das recorrentes discussões em torno da instituição de um controle efetivo da sociedade sobre os meios de comunicação, as emissoras de TV brasileiras têm encontrado um ambiente propício para atuarem no setor da radiodifusão segundo as suas próprias conveniências, desrespeitando muitas vezes os dispositivos constitucionais.

O governo, por sua vez, não está devidamente aparelhado para garantir o equilíbrio entre os interesses das grandes redes e as aspirações da sociedade. No que concerne a regulação da atividade da radiodifusão, a atuação do Estado tem sido bastante limitada, centrando-se basicamente na gestão do espectro eletromagnético e na política de concessões.

Com o objetivo de reverter este quadro, o Ministério da Cultura lançou, no ano de 2003, o anteprojeto de criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), órgão que ficaria responsável por regular e fiscalizar o mercado destes setores, além de atuar diretamente na promoção de políticas de desenvolvimento do cinema e do audiovisual no Brasil. A Ancinav viria substituir a

---

<sup>30</sup> BRASIL. Conselho de Comunicação Social. **Parecer nº 01**. Relator: Berenice Bezerra. Brasília, DF, 03 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/ccs>> . Acesso em: 15 set 2005, p.15.

Agência Nacional do Cinema (Ancine). Contudo, a interferência do Estado na regulação da radiodifusão não é bem vista pelos empresários do ramo, que defendem a auto-regulação do setor. A este respeito Newton Cannito<sup>31</sup>, fundador do Instituto de Estudos de Televisão, argumenta:

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.

Muitas das leis que hoje regulam a comunicação eletrônica de massa no Brasil foram criadas na década de 60, quando da elaboração do Código Brasileiro de Telecomunicações, ou seja, dentro de um contexto tecnológico e mercadológico completamente diferente dos dias atuais. De acordo com Cristiano Lopes<sup>32</sup>, o arcaísmo da lei, beneficia os atuais proprietários dos meios de radiodifusão, que estariam encontrando caminho livre para a preservação dos seus interesses pessoais, em detrimento dos interesses coletivos. Segundo ele:

Nossa atual legislação – primordialmente o Código Brasileiro de Telecomunicações – bem como as autoridades reguladoras da radiodifusão são incapazes de fazer com que os preceitos de interesse público presentes na Lei Maior sejam de fato cumpridos. A legislação estabelece tão somente um controle incrivelmente burocrático, rígido e ineficiente das atividades de radiodifusão do País. (...) Os controles de propriedade são falhos, não existem mecanismos para efetivo acompanhamento da programação das emissoras de rádio e televisão e, adicionalmente, boa parte dos preceitos do CBT está tecnologicamente ultrapassada e já se tornou letra morta.

---

<sup>31</sup> BRASIL. Conselho de Comunicação Social. **Parecer nº 01**. Relator: Berenice Bezerra. Brasília, DF, 03 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/ccs>> . Acesso em: 15 set 2005, p. 14.

<sup>32</sup> LOPES, Cristiano Aguiar. **Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil** – em busca da lei geral de comunicação eletrônica em massa. Disponível em: <[www.fndc.org.br/arquivos/estudosteccamara2005\\_3360.pdf](http://www.fndc.org.br/arquivos/estudosteccamara2005_3360.pdf)> . Acesso em: 25 set 2005, p.10.

Não é por acaso que, a cada dia, amplia-se a insatisfação por parte dos profissionais excluídos, das academias, de pequenos empresários e principalmente da sociedade civil, com a ausência de regulamentação da atividade televisiva no país. A criação de um novo marco regulatório para o setor tem sido perseguida pelos movimentos em prol da democratização das comunicações, na tentativa de conferir à radiodifusão um domínio público. Em consonância com este objetivo, surgem no âmbito político diversas propostas para a regulamentação das atividades relacionadas ao setor, a exemplo do projeto de regionalização da programação televisiva e incentivo à produção independente, da Deputada Jandira Feghali.

### 3.3 O PROJETO DE LEI Nº 256/91

O Projeto de Lei nº 256/91, de autoria da supracitada Deputada Jandira Feghali, regulamenta o 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. Após 12 anos em tramitação, o projeto foi finalmente aprovado pela Câmara Federal, em agosto de 2003, após análise e aprovação das comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Constituição, Justiça e Redação; e de Ciência, Comunicação e Informática daquela casa.

Ao longo dos anos de 2002 e 2003, os deputados da Câmara ouviram os representantes das redes de TV brasileiras, em audiências públicas, onde estes expuseram suas principais objeções ao referido projeto. Muitos dos dispositivos do texto original foram negociados para atender as reivindicações dos

radiodifusores, dando origem a um substitutivo que foi encaminhado para a aprovação do Senado Federal ainda no ano de 2003.

No atual projeto, as emissoras ficam obrigadas a exibir, entre 5h e 24h, programas culturais, artísticos e jornalísticos totalmente produzidos nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras ou afiliadas, exceto no caso da Amazônia Legal quando serão considerados programas produzidos e emitidos na região. O tempo destinado à produção regional varia de acordo com a área geográfica: no caso de emissoras que atendam áreas com mais de 1,5 milhão de domicílios com televisores, devem ser dedicadas 22 horas semanais; para aquelas com menos de 1,5 milhões, 17 horas; o tempo cai para 10 horas semanais no caso das localidades com menos de 500 mil domicílios com televisores. O texto também determina que 40% das horas estabelecidas deverão ser cumpridas com a veiculação de produção independente.

Originalmente, o projeto de lei previa que a margem para a distribuição da programação regional deveria ser das 7h às 23h, com cota de 30% da programação diária. Também o prazo para o cumprimento das exigências foi modificado, sendo ampliado de seis meses para dois anos.

De acordo com Jandira Feghali<sup>33</sup>, o projeto representa um passo inicial para que o país tenha uma legislação sobre o assunto. Neste sentido, aduz a referida autora que:

Não é perfeito, mas é um bom projeto, que dá resposta à sociedade e estimula a democracia da comunicação, a cultura nacional, o mercado de trabalho e a identidade nacional que se faz pela pluralidade. É um passo importantíssimo para fazer desabrochar uma lei guarda-chuva do audiovisual no Brasil, uma lei da mídia digital.

---

<sup>33</sup> JORNAL DA CAMARA. **Regionalização do rádio e tv divide opiniões**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 12 ago 2005.

A valorização da cultura nacional e da soberania constitui um dos eixos norteadores da regulamentação proposta pela deputada. O recente desenvolvimento das tecnologias de multiplicação e difusão em larga escala de bens culturais e a mundialização dos costumes regionais, tem despertado as atenções e defesas de diversos países, para os riscos que a exposição indiscriminada a manifestações culturais importadas podem acarretar.

A preocupação recorrente está pautada no reconhecimento da cultura como um elemento chave na construção da identidade nacional e da unificação dos cidadãos em torno de uma mesma nacionalidade. Como destaca Orlando Senna<sup>34</sup>:

Uma abertura indiscriminada ao livre tráfego de bens culturais afetaria a capacidade que os Estados têm de implementar políticas de defesa de suas próprias nacionalidades, inclusive a de incentivar a participação das minorias na vida cultural ativa do país.

Assim, o autor reconhece a importância da exibição de conteúdos regionais, principalmente em um país com as dimensões territoriais do Brasil, onde é grande a variedade de manifestações e estágios culturais. Quanto a esta questão, Orlando Senna<sup>35</sup> afirma que:

Sem a implementação de políticas neste sentido, cria-se a possibilidade dos cidadãos perderem suas referências culturais e da nação perder a multiplicidade de comportamentos e manifestações dos seus habitantes, ou seja, a diversidade cultural interna, que é a maior fonte de riqueza e de criatividade do Brasil.

Na concepção de Jandira Feghali e dos defensores do PL 256/91, aqui representados pelas entidades da classe artística, cultural e jornalística, além de artistas, intelectuais e produtores independentes, a regionalização da produção

---

<sup>34</sup> SENNA, Orlando. **Diversidade cultural e audiovisual**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

<sup>35</sup> SENNA, Orlando. **Diversidade cultural e audiovisual**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

televisiva representa um caminho para promover a diversidade e ajudar a construir a identidade, no processo de formação cultural dos brasileiros.

Outro eixo norteador do projeto da deputada é a defesa do trabalho e da livre iniciativa, traduzidos pela abertura de novas oportunidades para os profissionais das artes, cultura e jornalismo residentes em todas as regiões do país. Do ponto de vista da produção, a centralização das atividades por conta das emissoras cabeças-de-rede tem gerado um quadro bastante desfavorável para os profissionais do meio televisivo, radicados fora dos grandes centros produtores.

Para estes profissionais, o mercado de trabalho é, na maioria das vezes, demasiadamente restrito. Em algumas áreas como a teledramaturgia, as oportunidades são praticamente inexistentes. A regionalização da produção televisiva tenderia a transformar tal realidade, resultando numa maior abertura dos mercados de trabalho para profissionais do ramo e no desenvolvimento da produção artística e cultural nas mais diversas localidades.

Segundo Jandira Feghali<sup>36</sup>, o projeto tem como objetivo dar visibilidade aos talentos que o país produz seja no jornalismo, na publicidade, ou nos diversos tipos de manifestações artísticas, em todas as regiões. “Ele apresenta a oportunidade de o Brasil assistir as produções artísticas e jornalísticas de todo o país, dando chance àqueles que estão fora do eixo Rio-São Paulo”.

No que diz respeito à produção independente, o projeto de regionalização da programação da TV visa atenuar o monopólio de produção hoje existente no Brasil, que impede a entrada de novos agentes no mercado televisivo. Ao mesmo tempo, este projeto busca minimizar os riscos de condução da opinião pública e garantir a democratização dos modos de expressão. Atualmente, existem mais de

---

<sup>36</sup> AGÊNCIA CÂMARA. **Regionalização de rádio e TV é aprovada na Câmara**. Disponível em: <<http://www.eticanatv.org.br>>. Acesso em: 02 set 2005.

mil produtoras cadastradas na Ancine, atuando na produção de comerciais, documentários, vídeos institucionais e filmes. Como destaca Nelson Hoineff<sup>37</sup>:

O Brasil detém hoje uma das maiores e potencialmente melhores produções espontâneas do mundo. Há um grande parque industrial instalado e produtores capazes de atender a demanda por um produto original, criativo, capaz de exprimir a diversidade cultural brasileira e altamente competitivo, mesmo num modelo que tenha como base a disputa por faixas expressivas de audiências aferidas quantitativamente. Caberia à televisão irradiar, não inibir, toda essa capacidade criativa.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais que prevêem a regionalização da produção cultural, artística e jornalística e o estímulo à produção independente, no entanto, enfrenta grandes obstáculos para a sua aprovação definitiva. Mesmo após as alterações promovidas no texto original do PL 256/91, os concessionários de canais de rádio e televisão continuam resistentes à criação de um conjunto de leis que regulamente a atividade.

Durante o ano de 2004, o Conselho de Comunicação Social do Senado, através da Comissão de Regionalização e Qualidade da Programação, realizou uma série de audiências públicas, por meio das quais buscou-se resgatar o longo e complexo processo de tramitação do projeto. Desta forma, foram atualizadas as expectativas dos diversos atores sujeitos às conseqüências de uma futura regulamentação do referido artigo constitucional. A partir do momento em que o debate foi aberto no âmbito do CCS, os representantes das emissoras de rádio e TV apresentaram argumentos renovados contra o projeto da deputada Jandira Feghali.

---

<sup>37</sup> BRASIL. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali.** Disponível em: <[www.senado.gov.br/ccs](http://www.senado.gov.br/ccs)>. Acesso em: 15 abr. 2004.

Para o conselheiro Paulo Machado de Carvalho Neto<sup>38</sup>, representante das empresas de rádio no CCS, o PL 256/91 apresenta equívocos e simplificações no que diz respeito a conceitos complexos associados à heterogeneidade do Brasil e do setor da radiodifusão. No que se refere ao dispositivo que regula a veiculação de produção independente pelas emissoras de TV, ele afirma: “O artigo 221, 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”.

Por conta das divergências entre os atores envolvidos no debate sobre a regionalização e de diversas manobras burocráticas, a tramitação do projeto tem sido mais demorada que o normal. Na avaliação de Berenice Bezerra<sup>39</sup>, representante da categoria profissional dos artistas no CCS, a postura resistente assumida pelos empresários de radiodifusão no debate tem como finalidade postergar ao máximo a regulamentação do art. 221 da Constituição Brasileira. “Alguns argumentos chegam a carecer de sentido ou a tomar feição anedótica”, afirma.

De fato, a instituição de um marco regulatório para o setor da comunicação social tem sido protelada ano após ano. Na opinião do atual Presidente do CCS, José Paulo Cavalcanti<sup>40</sup>:

É importante para o país definir uma legislação que valorize a diversidade regional e apóie a produção independente. Se o projeto, por ventura, não atender aos critérios técnicos e puder ser melhorado, que isso ocorra. Mas que não seja um pretexto para que o congresso não avance na regulamentação de uma matéria tão importante como essa.

---

<sup>38</sup> BRASIL. Conselho de Comunicação Social. **Parecer nº 01**. Relator: Berenice Bezerra. Brasília, DF, 03 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/ccs>> . Acesso em: 15 set 2005, p. 32.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>40</sup> HASHIZUME, Maurício. **Conselho de comunicação enfrenta empresas com parecer**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 12 ago 2005.

Neste sentido, Jandira Feghali<sup>41</sup> defende a idéia de que o modelo verticalizado de produção no interior das redes de TV está esgotado, devendo, portanto, passar por transformações substanciais: “As pessoas querem se ver na tela, as TVs regionais têm condições de ajudar a mostrar o Brasil para o Brasil”.

Após o amplo debate no âmbito do Conselho de Comunicação Social, a relatora Berenice Bezerra elaborou um parecer favorável à aprovação do PL 256/91, que foi apoiado pela maioria dos membros do CCS. Os conselheiros Roberto Wagner e Paulo Machado de Carvalho Neto, representantes das empresas de televisão e rádio, respectivamente, apresentaram voto em separado, sustentando o argumento de inconstitucionalidade do projeto. O parecer foi encaminhado para a análise dos senadores, mas até hoje o projeto de lei aguarda a votação pelo congresso.

#### **4 REGIONALIZAÇÃO EM DEBATE**

Os diferentes pontos de vista dos atores envolvidos no debate sobre o PL nº 256/91, que regulamenta a regionalização da programação televisiva no Brasil, podem ser compreendidos a partir da análise das correlações de forças que incidem sobre o modelo de televisão comercial aberta existente hoje no país. De fato, a televisão não deve ser encarada como um sistema isolado, sem relação

---

<sup>41</sup> ARAGÃO, Helena. **Artistas pressionam senadores para votar projeto de regionalização da programação de rádio e TV**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 20 ago 2005.

com outros setores da sociedade. Ao contrário, ao mesmo tempo em que tem o poder de influenciar, ela também sofre influência direta dos sistemas social, político e econômico.

Fatores de ordem social como os padrões de comportamento, costumes e valores que a sociedade privilegia em um determinado momento histórico, e que também estão condicionados a outros fatores, como, por exemplo, o político, se refletem em todas as fases da atividade televisiva.

No campo político, a influência é ainda mais direta. Isto porque cabe ao Estado o poder de conceder a licença para a transmissão de sons e imagens à distância. No caso do Brasil, a concessão para serviços de televisão é temporária e tem validade de 15 anos, cabendo ao poder público a decisão de renová-la. Em outros tempos, mais especificamente durante os governos ditatoriais, a influência sobre a esfera política era exacerbada. Todavia, apesar da ampla liberdade de que dispõem os meios de comunicação, na atualidade, o poder público continua a condicionar a indústria da TV, com regras nem sempre explícitas.

Há, contudo, um conjunto de fatores cuja influência sobre a televisão é ainda mais evidente. Estes, de ordem econômica, constituem a base da indústria da TV, refletindo diretamente no tipo de programação que é veiculada. Como se sabe, o sistema de televisão comercial é caracterizado na sua essência pela finalidade lucrativa. Tal objetivo está diretamente associado à capacidade que as emissoras têm de atrair audiências, que por sua vez, poderão ser “vendidas” para os grandes mantenedores da indústria televisiva, os anunciantes.

É através dos investimentos dos anunciantes que as emissoras podem se estabelecer no mercado, se renovar, se manter atualizadas em termos tecnológicos, sempre com o intuito de fornecer uma transmissão de qualidade.

Em contrapartida, os anunciantes esperam o retorno do capital investido, através de um produto capaz de atrair grades fatias de audiência. É aqui que se dão as relações de tensão entre as diversas emissoras, na busca pelas maiores fatias de mercado, e que refletem de maneira decisiva na programação.

Internamente, a televisão também sofre fortes pressões oriundas dos milhares de profissionais, organizados ou não, que atuam no ramo, ávidos por um mercado de trabalho mais plural e democrático. São produtores, roteiristas, diretores e artistas, que não estão satisfeitos com a excessiva concentração da produção televisiva.

Como se pode perceber, o campo da televisão é constituído por uma rede de relações marcadas pela complementaridade e interdependência entre os atores envolvidos, decorrendo daí o fato de que qualquer alteração promovida no interior desta estrutura tende a causar tensões e divergências, dificilmente solucionáveis. No caso da regionalização da produção televisiva tal premissa tem se confirmado. De fato, os debates acerca do tema já se estendem por mais de uma década. Conforme Esther Hamburger<sup>42</sup>:

A complexidade do problema é enorme. Os interesses em jogo também. O setor cultural é estratégico e merece crédito. Cabe ao governo aproveitar o momento privilegiado para negociar medidas de desconcentração que prezem e estimulem a criatividade que celebrou a TV brasileira aqui e no mundo.

A seguir, vamos investigar os diferentes pontos de vista dos atores envolvidos neste debate, assumindo como ponto de partida o projeto da Deputada Jandira Feghali.

#### 4.1 A VISÃO DO GOVERNO

---

<sup>42</sup> HAMBURGER, Esther. Modelo de televisão brasileira está esgotado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 jul.2004.

O Governo Federal<sup>43</sup>, através do Ministério da Cultura, tem se manifestado a favor do projeto de regionalização da programação televisiva, empenhando esforços para a sua aprovação no senado. A produção e a circulação de conteúdo nacional em meios audiovisuais são consideradas pela atual administração como atividades estratégicas para o país, visto que exercem influência sobre o universo simbólico e cultural dos brasileiros, com conseqüências diretas para as esferas política e econômica, devendo, portanto, ser encaradas pelo poder público como assunto de Estado.

É do entendimento do governo que o recente fenômeno da universalização de bens culturais, proporcionado pelo desenvolvimento das tecnologias de difusão em larga escala de conteúdos, poderá se configurar como uma ameaça não apenas para o mercado audiovisual interno, mas também para a própria soberania da nação. Neste sentido, a regulamentação do setor, a partir de uma ação conjunta entre o governo, o Congresso Nacional e a sociedade é vista como um mecanismo fundamental para proteger e impulsionar essas atividades, assegurando aos brasileiros condições de produzir e fazer circular a sua produção, num espaço onde a presença do conteúdo nacional seja predominante.

O Minc reconhece a importância histórica das redes nacionais de televisão para a integração política e cultural do país de norte a sul. Todavia, considera que a formação destas ocorreu sem o adequado planejamento, resultando em graves distorções, que teriam gerado uma demanda não atendida

---

<sup>43</sup> Para fins didáticos, foi adotado primordialmente o posicionamento oficial do governo do então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, expresso através dos representantes do Ministério da Cultura. Sabe-se, todavia, que podem existir, no interior deste mesmo governo, outras instâncias políticas contrárias ao projeto de regionalização da produção televisiva.

tanto no que se refere ao mercado de trabalho, quanto à qualidade e diversidade dos conteúdos produzidos.

Conforme o Assessor Especial da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura, Manoel Rangel<sup>44</sup>, o mundo tem se dividido em pólos produtores e não produtores de audiovisual. Em relação a este fato, ele afirma:

Essa questão é preocupante. No momento em que a demanda por conteúdo é grande, é alta em toda parte, os grandes centros produtores de conteúdo desejam que a maior parte dos países transformem-se apenas em centros consumidores, em escoadouros de sua produção, otimizando a produção local, capitalizando, rentabilizando melhor a produção. [...] Cremos que devemos estar atentos para essas questões. Só assim poderemos contar com a possibilidade de estabelecer as normas de operação para o nosso mercado interno, continuar a ter possibilidade de valorização da nossa cultura, da nossa língua, do nosso modo de viver e de tudo aquilo que vem na esteira: nossos valores, a circulação econômica de produtos etc.

Desta forma, o Governo julga ser fundamental a defesa do conjunto de princípios constitucionais que versam sobre a cultura, os direitos individuais e a comunicação social, entendendo estes elementos como partes de um mesmo sistema. Para a atual administração, a existência de produção no interior das grandes empresas do audiovisual e a continuidade da circulação de conteúdos em escala nacional não devem ser postas em posição antagônica ao princípio da regionalização e da valorização da produção independente, cabendo ao projeto nº256/91 o papel de garantir o equilíbrio e complementaridade entre estas fases. Como ressalta Manoel Rangel<sup>45</sup>:

Não temos a ingenuidade de achar que o País abra mão da existência de fortes e grandes empresas atuando neste setor. Diríamos até mais. Julgamos que é preciso fortalecer o conjunto das empresas, para que

---

<sup>44</sup> BRASIL. Conselho de Comunicação Social. Comissão de Regionalização e qualidade da programação. **Ata circunstanciada da 2ª reunião de 2004**, de 08 de março de 2004. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 03 set 2005.

<sup>45</sup> BRASIL. Conselho de Comunicação Social. Comissão de Regionalização e qualidade da programação. **Ata circunstanciada da 2ª reunião de 2004**, de 08 de março de 2004. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 03 set 2005.

possamos contar, inclusive, com mais empresas nacionais fortes atuando neste setor. [...] Não acreditamos que possamos enfrentar os desafios postos parcialmente resolvendo apenas os problemas de uma parte. É preciso resolver os problemas de todos, os problemas de conjunto, para que possamos resolver bem as questões para o País e para o interesse nacional, que é a possibilidade de ver os múltiplos rostos, hábitos e sotaques dos brasileiros na tela.

O governo considera que a aprovação do PL 256/91 não deve mais ser postergada, ainda que sejam necessárias algumas correções pontuais no documento, sob o risco de os debates sobre a questão se estenderem por muitos anos. Entretanto, o Poder Executivo reconhece a necessidade de promover políticas públicas que estimulem e viabilizem a implementação real do projeto, criando condições para o desenvolvimento da produção audiovisual no Brasil.

Com este escopo, o Minc lançou, no ano de 2003, o Programa de Fomento à produção e à teledifusão do Documentário Brasileiro, o DOC TV, em parceria com as emissoras públicas de televisão. A iniciativa visa incentivar a regionalização da produção de documentários, democratizar o acesso da população a esta produção e propor um modelo de negócio que viabilize mercados regionais para o documentário brasileiro.

Nas duas edições do DOC TV realizadas até agora, foram produzidos 61 documentários, selecionados através de concursos que reuniram cerca de 1500 inscritos e contemplaram todas as unidades federativas do país. Somente na segunda, o governo investiu cerca de R\$ 3,4 milhões, para a realização dos trabalhos. As produções são exibidas semanalmente na rede pública de televisão, em horário nobre, durante períodos pré-determinados. Para o ministro da cultura, Gilberto Gil<sup>46</sup>, o DOC-TV não é apenas um programa de incentivo a produção audiovisual, mas de produção e difusão:

---

<sup>46</sup> GIL, Gilberto. **Ministro da Cultura Gilberto Gil no Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

Entendo o DOC-TV como uma ação estruturante do audiovisual brasileiro, parte fundamental do nosso Programa Brasileiro de Cinema e Audiovisual, com duas grandes vertentes: a regionalização da produção e a articulação de um circuito nacional de difusão, que deve incluir a TV pública, claro, mas também a privada, as salas comerciais de cinema e os circuitos populares, a internet e os celulares, enfim, todos os meios de amplificação do conteúdo nacional.

No âmbito estadual, alguns governos começam a se preocupar com a promoção de políticas voltadas para o desenvolvimento do setor audiovisual, tendo em vista o fomento dos mercados locais e a capacitação dos profissionais da área. No início de 2003, o Governo do Estado da Bahia, através da Secretaria da Cultura e Turismo, do Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (Irdeb) e da Fundação Cultural do Estado da Bahia (Funceb), implantou o Pólo de Teledramaturgia da Bahia (Pote)<sup>47</sup>, em consonância com os objetivos pretendidos pelo PL 256/91.

Com o Pote, o Governo da Bahia pretende não apenas aperfeiçoar a mão-de-obra de artistas e técnicos para o mercado baiano, como também fortalecer o universo cultural e artístico do estado possibilitando o desenvolvimento da teledramaturgia local em seus diversos gêneros e formatos. Desta forma, busca-se criar novas linguagens e difundir, através do audiovisual, as manifestações culturais das diferentes regiões do nordeste.

Entre as atividades promovidas pelo Pote, está o Primeiro Ciclo de Aperfeiçoamento de Mão-de-Obra em Teledramaturgia, que reuniu 170 profissionais, em um total de 12 oficinas temáticas. Foram realizadas, ao longo de 2003, oficinas de Direção Geral, Interpretação, Figurino, Cenografia e Direção de Arte, Produção, Roteiro, Maquiagem, Continuidade, Edição e Direção de VT, Iluminação e Direção de Fotografia, e som. Para que os alunos pudessem colocar

---

<sup>47</sup> Os dados referentes ao Pote, presentes neste trabalho, foram coletados em entrevista realizada com a Assessora de Projetos Especiais do Irdeb, Iara Sydenstricker, em 05 set 2005.

em prática os conhecimentos adquiridos nos cursos, a Diretoria Executiva do Pote criou o Projeto Cenas da Bahia, a partir do qual foram produzidos cinco histórias curtas, que foram veiculados pela TVE Bahia.

Além das oficinas, foram realizadas através do Pote, seminários, documentários, programas piloto e microdramas. Estes últimos marcaram a primeira parceria entre o governo do estado e uma empresa privada, resultando na produção de cinco roteiros com 1min e 30s de duração. Os microdramas contaram com a participação de profissionais baianos e foram veiculados nas grades da TVE Bahia e da TV Bahia, com abrangência para todo o estado.

#### 4.2 A VISÃO DOS RADIODIFUSORES

Como foi mostrado, o modelo de televisão brasileiro se baseia na estrutura de redes, financiadas pela publicidade comercial e apoiadas por uma legislação que apenas reafirma o seu caráter privado. Nesta perspectiva, a busca pelo lucro, que se traduz na corrida pelas maiores fatias de audiência, determina a lógica de toda a produção cultural, em moldes capitalistas. Esta noção é fundamental para compreender o ponto de vista dos radiodifusores<sup>48</sup> em relação ao projeto que regulamenta a regionalização da programação televisiva no Brasil.

De fato, a centralização da produção televisiva nas mãos de poucos agentes tem se apresentado como um caminho mais rentável e menos desgastante para as redes de televisão brasileiras. É através da distribuição nacional de conteúdos produzidos em um pólo central, que as redes conseguem

---

<sup>48</sup> Entende-se aqui por radiodifusores, os representantes das empresas detentoras de licença para a operação de serviços de radiodifusão, no Brasil. Em outros momentos deste trabalho usou-se o termo concessionários para o mesmo fim.

financiar as produções de alto custo. Conforme argumenta Carlos Libório<sup>49</sup>, diretor de jornalismo da TV Bahia, “esse processo de rede permite que as emissoras possam dividir o custo de produção dos seus programas, porque, de alguma forma, essa programação é vendida às emissoras regionais”.

É, portanto, do ponto de vista econômico que surgem as primeiras restrições dos concessionários frente à regionalização da produção televisiva, nos termos do PL 256/91. Para estes, o mercado publicitário fora dos grandes centros, não oferece condições de investimento suficientes para garantir a realização de produções com qualidade, dentro dos percentuais estabelecidos pelo projeto de lei. De acordo com Luís Roberto Barroso<sup>50</sup> :

A necessidade de tecnologia, investimentos e mão de obra especializada torna inviável economicamente a pulverização dos centros de produção. Caso adotada a fórmula do projeto de lei, as produções locais sem capacidade de investimento, mesmo que se ocupassem de temas regionais, acabariam desencadeando a resistência do público (como já aconteceu com o cinema brasileiro no passado) por sua baixa qualidade técnica.

Luís Erlanger<sup>51</sup>, diretor da Central Globo de Comunicação, é ainda mais enfático: “se forem aprovadas as leis que protegem a regionalização muitas emissoras deixarão de exibir seus programas por falta de investimento e possivelmente vão quebrar”. Para a diretoria geral da emissora, nos diversos estados do país, existe uma aceitação e satisfação muito grande da grade de programação que atualmente está no ar.

---

<sup>49</sup> LIBÓRIO, Carlos. Programas culturais na TV comercial brasileira. In: MATTOS, SÉRGIO(org.). **Televisão e cultura do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Edições GRD., Salvador: ICBA-Instituto Cultural Brasil Alemanha, 1997, p.43.

<sup>50</sup> In BRASIL. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/ccs](http://www.senado.gov.br/ccs)>. Acesso em: 15 abr. 2004.

<sup>51</sup> BAHR, Fábio; GUIMARÃES, Fabrício; GAIO, Fernanda. **Cobertura nacional. Produção profissional revista de comunicação e técnica audiovisual**, São Paulo: Bolina, n. 41, p. 46, maio 2005.

A despeito do argumento dos proprietários de emissoras sobre a inviabilidade econômica do PL 256/91, Jandira Feghali<sup>52</sup> afirma:

Já fizemos estudos que comprovam que as cotas são viáveis economicamente. A Globo, por exemplo, tem 120 programas regionais e poderia ter muito mais. (...) Acho equivocado, portanto, duvidar da capacidade e da qualidade deste tipo de programação.

Os concessionários são unânimes em se dizer favoráveis ao incentivo da diversidade e da programação regional. Eles alegam que, embora haja concentração da produção televisiva no Rio de Janeiro e em São Paulo, o tema regional já é bastante explorado pelas emissoras de TV, através de filmes, mini-séries, novelas, seriados e especiais, que retratam elementos culturais de todas as regiões do país. Ainda assim, o diretor de jornalismo da Rede Bahia de Comunicação, Roberto Appel<sup>53</sup>, ressalta que a Globo sempre deu abertura para as suas afiliadas ampliarem a produção regional, desde que fosse mantido o padrão de qualidade exigido pela rede. O referido jornalista afirma que:

A globo quer que suas regionais peçam para ela um horário e tenham um produto de qualidade para colocar no ar neste horário. [...] Evidentemente, tendo 115 [?] emissoras afiliadas, ela precisa que haja continuidade da qualidade. Você não pode ter boa qualidade nacional, uma qualidade média estadual e qualidade ruim no local. Então o critério sempre foi muito de quem tem vocação para fazer local. A maioria no Brasil inteiro só queria "fazer caixa". É mais fácil.

Entretanto, fica claro a rejeição por parte dos concessionários, a qualquer tipo de mecanismo legal que venha a impor cotas de programação regional e independente a ser veiculada pelas emissoras. Conforme Plínio Marchini<sup>54</sup>:

<sup>52</sup> FEGHALI, 2005 *apud* ARAGÃO, Helena. **Artistas pressionam senadores para votar projeto de regionalização da programação de rádio e TV**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 20 ago 2005.

<sup>53</sup> APPEL, Roberto. **Regionalização da Rede Globo**. Entrevista concedida à Cassiano F. Simões, Salvador, 28/04/2004 *apud* SIMÕES, Cassiano Ferreira. **Rede Globo, regionalização e segmentação**: uma análise prospectiva da televisão brasileira pela instrumental da publicidade. 2004. 137 f. Dissertação apresentada no programa de Pós - Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

<sup>54</sup> BRASIL. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/ccs/](http://www.senado.gov.br/ccs/)>. Acesso em: 15 abr. 2004.

As programações de rede que inspiram em alguns a suspeita de monopólio, são a consequência de uma escolha livre e democrática do público, que percebe, melhor do que todos, o que tem e o que não tem qualidade. [...] É preciso não colocar esse legítimo interesse geral do povo em posição subalterna.

O principal argumento dos radiodifusores contra o PL 256/91, no entanto, diz respeito à inconstitucionalidade do projeto. Eles sustentam que a lei não estabelece a obrigação por parte das emissoras de exibirem produção independente, filmes brasileiros e sequer regionalizarem as suas grades de programação, uma vez que a CF/88, no art. 221, fala em preferência, estímulo, promoção, e respeito, sem remeter em nenhuma hipótese à idéia de obrigatoriedade.

Ademais, os concessionários argumentam que, em princípio, a produção regional que precisa ser protegida é a produção brasileira, em língua portuguesa, que sempre sofrerá pressões da produção externa, desprovida de qualquer compromisso com os padrões culturais brasileiros. A este respeito, o diretor-presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo Evandro Guimarães<sup>55</sup> afirma:

A televisão aberta é uma importante ferramenta de integração da nação e de valorização dos vínculos federativos. A maior parte dos programas que nós (Rede Globo) desenvolvemos, principalmente os jornalísticos, são gravados praticamente em todas as unidades da federação e exibidos regionalmente. Não se pode esquecer que o grande concorrente da programação nacional é o mercado internacional, que está se aproximando pela fibra ótica, satélite, internet e televisão à cabo.

Evandro Guimarães defende ainda que somente a produção audiovisual de ponta, realizada a partir de grandes investimentos e distribuída para todo o país é capaz de proteger o mercado brasileiro e, ao mesmo tempo, competir com a produção estrangeira, em nível internacional.

---

<sup>55</sup> GUIMARÃES, 2004 *apud* CANNITO, Newton; BOTELHO, Flávio. **A diversificação da TV**. Disponível em: < <http://p.php.uol.com.br/tropico/html/textos/1629,1.shl>>. Acesso em: 15 ago 2005.

### 4.3 A VISÃO DOS ANUNCIANTES

A televisão, através da veiculação das mensagens publicitárias, atua como elo entre os anunciantes e a sociedade, ao lado dos outros veículos de comunicação e das agências de propaganda. Juntos, as agências, os veículos e os anunciantes compõem o tripé de sustentação da publicidade no Brasil, movimentando de maneira considerável o sistema econômico do país. De acordo com dados do IBGE<sup>56</sup>, no ano de 2003, o mercado publicitário respondeu por 0,97% do PIB brasileiro, estimado em R\$ 1,514 trilhão.

No ano de 2004, cerca de 61% das verbas totais de publicidade foram direcionadas para a televisão, o que corresponde a um montante de R\$ 8,2 bilhões, de acordo com a revista Meio & Mensagem de março de 2005<sup>57</sup>. Este dado dá uma dimensão do peso exercido pelos anunciantes sobre a indústria da televisão. Para se ter uma idéia, a maior parte do faturamento das redes de TV é proveniente das vendas de anúncios. Neste sentido, é difícil imaginar que qualquer alteração no modo de produção televisiva possa ocorrer à margem de uma análise efetiva sobre a realidade e as perspectivas do mercado de anunciantes.

A Associação Brasileira de Anunciantes (ABA) entidade que reúne as 300 maiores empresas anunciantes brasileiras, responsáveis por até 70% dos investimentos feitos em propaganda no país, tem sido bastante cautelosa no que

---

<sup>56</sup> Dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PEREIRA, Elaine. **Mercado publicitário supera expectativas e cresce 2,9% reais em 2003**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 20 jul 2005.

<sup>57</sup> In LOPES, Cristiano Aguiar. **Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil** – em busca da lei geral de comunicação eletrônica em massa. Disponível em: <[www.fndc.org.br/arquivos/estudosteccamara2005\\_3360.pdf](http://www.fndc.org.br/arquivos/estudosteccamara2005_3360.pdf)>. Acesso em: 25 set 2005.

diz respeito às discussões sobre a regionalização da produção televisiva. A instituição, que tem como princípio básico a defesa permanente da liberdade de expressão comercial, defende que o projeto de regionalização, ao menos em sua fase inicial, deve seguir caminhos menos ambiciosos do que aqueles propostos pelo PL 256/91, até que sejam criadas condições para o desenvolvimento efetivo deste processo nas diversas regiões do país.

Para a entidade, a legislação deve levar em conta as diferentes realidades econômicas de cada mercado, criando exigências compatíveis com a capacidade de cada região de custear a sua própria programação. De acordo com o vice-presidente da ABA, Rafael Sampaio<sup>58</sup>, as regras de regionalização devem seguir a tendência natural do mercado e nunca se opor a ela. Conforme o referido autor:

A criação de “espaços artificiais” na programação dos veículos de comunicação social tende a gerar “desertos de audiência” que não irão cumprir os objetivos propugnados pela Constituição e ainda trarão conseqüências danosas para as finanças dos veículos de comunicação que, de modo geral, vêm enfrentando sérias dificuldades econômicas.

Desta forma, Rafael Sampaio afirma que o caráter comercial de qualquer programação jamais deve ser ignorado, visto que somente a partir dos investimentos realizados pelos anunciantes, as produções podem alcançar patamares elevados de qualidade e atrair parcelas expressivas de audiência.

De acordo com a ABA, existe uma tendência de regionalização dos investimentos em comunicação e marketing, especialmente em mercados de grandes dimensões como o Brasil. Tanto os anunciantes quanto as agências estariam buscando um diálogo mais pessoal com o consumidor, através de uma

---

<sup>58</sup> BRASIL. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/ccs](http://www.senado.gov.br/ccs)>. Acesso em: 15 abr. 2004.

linguagem personalizada, que conduzisse a uma maior identificação com os diferentes públicos. Conforme o diretor comercial da agência de propaganda DPZ, Daniel Bárbara<sup>59</sup>:

Publicitários e anunciantes estão percebendo que é importante considerar as diferenças regionais da audiência. O crescimento da TV principalmente, assim como o do Brasil, virá dos mercados regionais, menos ligados às bolsas e mais focados na produção.

A Associação Brasileira de Anunciantes reconhece a importância do respeito à diversidade local e à liberdade de conteúdo, mas entende que a regionalização não pode ser empreendida às custas da queda de qualidade do que é produzido. Para a ABA, a legislação deve ser flexível, permitindo ajustes de tempo e considerando as circunstâncias particulares de cada região. Segundo Rafael Sampaio<sup>60</sup>, regras fixas de caráter nacional não surtirão o efeito desejado, além de atentarem contra o próprio respeito à diversidade regional. Para ele:

É melhor se fazer rapidamente a legislação possível para o momento e não demorar para se ter a que seria filosoficamente ideal; sob o risco ou de se ficar outra década discutindo a matéria ou de se cair na letra morta das inviabilidades práticas e econômicas que já tornou inconseqüentes tantas e tantas leis em nosso país.

#### 4.4 A VISÃO DOS PRODUTORES INDEPENDENTES

No Brasil, o espaço para as produções independentes nas grades de programação das emissoras de televisão abertas praticamente inexistente. Salvo raras exceções, quase todos os programas exibidos pelas redes de TV – mini-

<sup>59</sup> BARBARÁ, Daniel. *apud* MATTOS, Laura. **Tvs locais crescem com empurrão de anunciantes que passam a investir mais nos mercados regionais**. Disponível em: <www.tver.com.br>. Acesso em: 15 ago 2005.

<sup>60</sup> BRASIL. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali**. Disponível em: <www.senado.gov.br/ccs>. Acesso em: 15 abr. 2004.

séries, novelas, documentários e seriados brasileiros – são produzidos no interior das cabeças-de-rede, localizadas em sua maioria no eixo Rio-São Paulo.

O caráter verticalizado da estrutura de negócios da televisão brasileira teve como influência o modelo estabelecido pelo rádio, durante as primeiras décadas do século XX, em que toda a programação transmitida era produzida internamente. Esta lógica de produção e exibição reproduz o sistema Hollywoodiano de cinema dos anos 40, onde a criação de enormes estúdios e a formação de equipes técnicas permanentes, permitiu a especialização da atividade.

Nos Estados Unidos, assim como na maioria dos países, o sistema de televisão se desenvolveu de maneira bem diferente. Naquele país, a estreita relação entre produtores de imagens cinematográficas e as emissoras de televisão favoreceu a maior abertura das redes para o mercado de produção independente, que, seja pela dinâmica do mercado ou pela força da lei, passou a atender a demanda das primeiras, produzindo programas especialmente formatados para a televisão.

Como observa Nelson Hoineff<sup>61</sup>, o Brasil, apesar de estar entre os maiores consumidores de televisão do mundo, é um dos produtores menos diversificados em seu próprio mercado:

O brasileiro recebe da televisão cerca de 78% de toda a sua informação, mas se reconhece muito pouco nela. A estreiteza do volume de produção, mas sobretudo da sua diversidade, é responsável pelo triste quadro qualitativo da televisão brasileira, hoje, em sua grande maioria.

---

<sup>61</sup> BRASIL. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/ccs](http://www.senado.gov.br/ccs)>. Acesso em: 15 abr. 2004.

De fato, no Brasil, o mercado para produtores independentes - aqueles que não possuem qualquer tipo de vínculo com veículos de comunicação – não é dos mais favoráveis. Para este segmento, não existem linhas de financiamento específicas que viabilizem a aquisição e renovação de maquinário, tampouco política industrial voltada para a diminuição da dependência tecnológica, uma vez que a maior parte dos equipamentos utilizados é importada.

Os produtores independentes encontram grandes obstáculos para fazer escoar a sua produção. Por um lado, as salas de cinema brasileiras priorizam os filmes estrangeiros, especialmente os norte-americanos, atendendo em 90% às produções importadas. Por outro, os sistemas de radiodifusão, em sua estrutura verticalizada, dificultam a veiculação de programas originários das empresas independentes de produção audiovisual.

No Brasil, o debate sobre a participação da produção independente, nas grades de programação das redes de TV tem ganhado força, impulsionado pelo Projeto de lei nº256/91. Se aprovado no congresso nacional, o novo marco regulatório deverá promover a abertura do campo de atuação para profissionais do ramo, gerando um mercado de trabalho menos concentrado e mais democrático.

De acordo com a presidente do Congresso Brasileiro de Cinema, Assunção Hernandez<sup>62</sup>, a produção independente constitui uma alternativa para garantir a diversidade da grade de programação das emissoras de TV. Para ela:

A televisão tem que caminhar para ser o veículo de difusão, não o produtor. Na maioria dos países democráticos, o percentual de produção interna das emissoras é em torno de 25%, e o restante provém de produções independentes. Isto, infelizmente está longe da realidade brasileira. Mas é esse modelo que almejamos.

---

<sup>62</sup> HERNANDEZ, 2004 *apud* CANNITO, Newton; BOTELHO, Flávio. **A diversificação da TV**. Disponível em: <<http://p.php.uol.com.br/tropico/html/textos/1629,1.shl>>. Acesso em: 15 ago 2005.

O presidente da Associação Brasileira de Produtores Independentes para a TV (ABPI-TV), Marco Altberg<sup>63</sup>, também defende uma maior abertura das emissoras de TV para conteúdos originários das produtoras independentes. "A TV aberta tem que ser mais aberta e menos comercial. É preciso investir em qualidade, no crescer junto, e não no conteúdo duvidoso".

Criada com o propósito de organizar e defender o espaço da produção independente na TV, a associação tem como desafio, reverter o quadro de profunda hegemonia, por parte das emissoras, em relação à produção de conteúdos audiovisuais. Neste sentido, Nelson Hoineff<sup>64</sup>, outrora vice-presidente da ABPI-TV, avalia a realidade econômica das empresas de televisão:

Hoje, as emissoras de televisão, tanto abertas quanto pagas, estão em situação econômica delicada. Para que haja diversificação é necessário criar mecanismos de remuneração da produção e das produtoras. Isso não pode ser feito através das emissoras, pois muitas vezes nem têm estrutura para produzir programação própria. Há então a necessidade de investimento na produção independente, gerando assim condições para que as emissoras possam se sustentar.

Entretanto, há quem duvide da capacidade das produtoras de realizarem trabalhos com o mínimo de qualidade exigido pelas emissoras de televisão. Conforme o diretor da Central Globo de Afiliadas e Expansão Francisco Góes<sup>65</sup>:

A globo implantou uma infra-estrutura de produção e pós-produção que permitiu adequar as despesas para a criação e a realização de programas consagrados pelo público brasileiro. Pelo menos por enquanto, a maioria das produtoras independentes não terá como produzir com a mesma qualidade exigida pelos nossos padrões e com os mesmos custos.

Para os produtores independentes, a diversificação da produção televisiva além de gerar milhares de empregos, estimula o auto-conhecimento e a

<sup>63</sup> ALTBURG, 2004 apud TV MAIS ABERTA. Disponível em: <200.157.161.15/telaviva/revista/138/producao independente.htm/ TV mais aberta>. Acesso em: 10 set 2005.

<sup>64</sup> ALTBURG, 2004 apud CANNITO, Newton; BOTELHO, Flávio. **A diversificação da TV**. Disponível em: <http://p.php.uol.com.br/tropico/html/textos/1629,1.shl>. Acesso em: 15 ago 2005.

<sup>65</sup> ACESSOCOM. **Conteúdo regional pode estar mais perto da TV**. Disponível em: <www.tver.com.br/>. Acesso em: 12 ago 2005.

auto-estima da população. Por este motivo, eles acreditam ser fundamentais as regulamentações do Estado sobre o mercado audiovisual, sob pena do Brasil se tornar um mero importador de culturas externas.

## **5 CONCLUSÕES**

O presente estudo buscou investigar os diferentes pontos de vista dos atores envolvidos no debate sobre a regionalização da produção televisiva, acerca do projeto de lei 256/91 que regulamenta este processo no país. As informações levantadas se baseiam principalmente em documentos oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, instâncias onde foram realizadas uma série de audiências públicas com o intuito de debater sobre o assunto e aprimorar o conjunto de leis que futuramente poderá determinar os novos rumos da televisão brasileira.

Deste modo, pretendeu-se, através deste trabalho, compreender as tensões existentes dentro do ambiente regulador da televisão, oferecendo subsídios para a realização de estudos futuros dedicados a uma análise mais

aprofundada acerca das experiências de regionalização televisiva e dos próprios pontos de vista em questão. Assim pode-se concluir que:

1. A história de concentração da indústria televisiva no Brasil gerou um ambiente tenso de debates, em torno de toda e qualquer política que tenha por objetivo promover alterações na estrutura vigente de organização desta atividade. Este fato pode ser claramente observado no caso do projeto de lei 256/91 da deputada Jandira Feghali, que regulamenta a regionalização da produção cultural, artística e jornalística e a produção independente nas emissoras de rádio e televisão. Observa-se, neste campo de debates, a existência de uma grande diversidade de posições e discursos, quase sempre conflitantes, que refletem a complexidade da questão e dos interesses envolvidos.
2. A regionalização da produção televisiva é um processo que emerge da luta das classes profissionais, de forças políticas progressistas e da sociedade civil, no sentido de promover a democratização dos meios de comunicação. Desta forma, busca-se estimular a pluralidade e diversidade na transmissão de idéias e discursos, gerando ao mesmo tempo novas oportunidades de trabalho para os profissionais do ramo. Busca-se ainda a valorização das manifestações locais como forma de preservar a soberania da nação, em um mundo cada vez mais globalizado.
3. As representações das empresas de radiodifusão constituem a maior força de resistência à aprovação do PL nº 256/91. Entre os argumentos destacados pelos radiodifusores, dois parecem ser mais recorrentes: o que se refere à inconstitucionalidade do projeto, já que este estaria

forjando uma obrigatoriedade não prevista pela Carta Magna; e o que sustenta a sua inviabilidade do ponto de vista econômico, uma vez que o mercado, em muitas praças, não ofereceria condições de investimento suficientes para garantir a qualidade do que é produzido, o que poderia levar a falência de muitas emissoras locais de televisão. Vale ressaltar que, para a realização deste trabalho, foram selecionadas, primordialmente, as posições dos representantes da Rede Globo, hoje, a maior rede de televisão em funcionamento no Brasil e supostamente a que teria maiores condições estruturais de regionalizar o seu sistema de produção e difusão de conteúdos. A emissora, por outro lado, é uma das principais opositoras do PL 256/91, e o seu incontestável poder de fala na esfera política tem se refletido no lento processo de tramitação do referido projeto.

4. Existe uma tendência por parte dos anunciantes de se alinharem ao posicionamento dos radiodifusores, na medida que ambos concebem a comunicação como uma atividade essencialmente comercial, cuja regulamentação deve se dar a partir das leis de mercado. Neste sentido, os anunciantes entendem que a legislação deve levar em conta as diferentes realidades econômicas de cada mercado, criando exigências compatíveis com a capacidade das emissoras de custearem a sua programação, sem que haja perda na qualidade do que é exibido. Os anunciantes, no entanto, começam a perceber que a regionalização dos investimentos em publicidade pode ajudar a estabelecer um elo mais estreito com o consumidor e reconhecem a importância da valorização das manifestações locais. Entretanto, acreditam que o PL nº 256/91, da

maneira como está formulado, poderá não atender aos objetivos a que se propõe, devendo seguir inicialmente caminhos menos ambiciosos.

5. Contrariando a lógica histórica de profunda convergência de interesses entre os sucessivos governos e as emissoras de televisão, a atual administração tem demonstrado uma incrível disposição para apoiar o projeto de lei nº 256/91. Para o atual governo, a produção e a difusão de conteúdos audiovisuais são vistas como atividades estratégicas, na medida que influem nos modos de ser, agir e pensar da população, devendo ser encaradas como assuntos de Estado. Desta forma, ao propor a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, o governo chama para si a responsabilidade de regular o setor no país, com vistas à preservação da diversidade cultural brasileira e da soberania da nação frente a ameaça do mercado externo. O governo defende, todavia, que a regionalização da produção televisiva não deve se contrapor ao fortalecimento das grandes redes nacionais de televisão, cabendo ao PL nº256/91 o papel de garantir o equilíbrio e a complementaridade entre ambas. Cabe aos defensores do PL nº 256/91 aproveitar o momento favorável, para tentar estimular as experiências de regionalização e assim fortalecer o seu discurso no interior deste campo de debates.
6. Graças ao referido projeto, o debate sobre a participação das produções independentes nas grades de programação das emissoras abertas de TV foi intensificado, mas o desafio de combater a hegemonia das grandes redes de televisão no que diz respeito à produção de conteúdos audiovisuais está longe de constituir tarefa fácil para os profissionais

deste segmento. Ocorre que, no Brasil, acostumou-se a encarar a verticalização da atividade televisiva com normalidade, quando na maioria dos países, pouco se produz no interior das redes de TV. Para os produtores independentes caberia à televisão o papel de difundir conteúdos e não de produzi-los. Eles defendem que este modelo verticalizado pode estar causando um quadro progressivo de endividamento das redes nacionais de televisão, que somente poderia ser revertido através de uma maior abertura para as produções independentes. Assim como as demais classes profissionais ligadas ao setor, os produtores independentes acreditam que o projeto de lei nº256/91 representa um caminho para garantir a abertura do mercado de trabalho e a diversificação dos conteúdos veiculados, defendendo desta forma, a sua aprovação imediata.

## BIBLIOGRAFIA

ACESSOCOM. **Conteúdo regional pode estar mais perto da TV**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 12 ago 2005.

ARAGÃO, Helena. **Artistas pressionam senadores para votar projeto de regionalização da programação de rádio e TV**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 20 ago 2005.

ARBEX JR., José. Uma outra comunicação é possível. In MORAES, Denis de (org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003, p. 385-400.

AGÊNCIA CÂMARA. **Regionalização de rádio e TV é aprovada na Câmara**. Disponível em: <<http://www.eticanatv.org.br/>>. Acesso em: 02 set 2005.

ALMEIDA, Cândido José Mendes de. **Uma nova ordem audiovisual: comunicação e novas tecnologias**. São Paulo: Summus, 1988.

BAHR, Fábio; GUIMARÃES, Fabrício; GAIO, Fernanda. **Cobertura nacional. Produção profissional revista de comunicação e técnica audiovisual**, São Paulo: Bolina, n. 41, p. 30-46, maio 2005.

BRASIL. Câmara dos deputados. [trâmites do projeto de lei nº256/91 na Câmara]. Disponível em: <[www.camara.gov.br/](http://www.camara.gov.br/)>. Acesso em: 11 maio 2005.

\_\_\_\_\_. Conselho de Comunicação Social. Comissão de Regionalização e qualidade da programação. **Ata circunstanciada da 2ª reunião de 2004**, de 08 de março de 2004. Disponível em: <[www.senado.gov.br/](http://www.senado.gov.br/)>. Acesso em: 03 set 2005.

\_\_\_\_\_. Conselho de Comunicação Social. **Parecer nº 01**. Relator: Berenice Bezerra. Brasília, DF, 03 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/ccs>> . Acesso em: 15 set 2005.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Vademecum Universitário**. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **Agência Nacional do Cinema e Audiovisual (ANCINAV)**. Disponível em: <[www.cultura.org.br](http://www.cultura.org.br)>. Acesso em: 10 fev 2005.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Contribuições apresentadas por convidados da comissão de regionalização e qualidade da programação do conselho de comunicação social, relativamente ao projeto de lei da câmara nº 59, de 2003, de autoria da deputada Jandira Feghali**. Disponível em: <[www.senado.gov.br/ccs](http://www.senado.gov.br/ccs)>. Acesso em: 15 abr. 2004.

BOURDIE, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

CANNITO, Newton; BOTELHO, Flávio. **A diversificação da TV**. Disponível em: <<http://p.php.uol.com.br/tropico/html/textos/1629,1.shl>>. Acesso em: 15 ago 2005.

CAPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. La televisión en Brasil. In: Guillermo Orozco (coord.). **Histórias de la televisión en América Latina**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002.

CRUZ, Dulce Márcia. Redes de televisão e estratégias de implantação. In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (coord.). **Economia política das telecomunicações, da informação e da comunicação**. São Paulo: INTERCOM, 1995, p.125-143.

FEGHALI, Jandira. **Projeto de lei nº 256**, de 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 22 jul 2004.

FÓRUM nacional pela democratização da comunicação. [documentos históricos]. Disponível em: <[www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)>. Acesso em: 25 set 2005.

GIL, Gilberto. **Discurso do Ministro Gilberto Gil no lançamento do programa brasileiro de cinema e audiovisual**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **Ministro da Cultura Gilberto Gil no Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

HAMBURGER, Esther. Modelo de televisão brasileira está esgotado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 jul.2004.

HASHIZUME, Maurício. **Conselho de comunicação enfrenta empresas com parecer**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 12 ago 2005.

HISTÓRIA da TV na Bahia 1960-2004. Produção de Delza Schaun. Salvador: TVE Bahia, 2004, 1 videocassete, VHS, son. color.

IRDEB. **Pólo de Teledramaturgia da Bahia**. Disponível em: <[www.irdeb.ba.gov.br](http://www.irdeb.ba.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2005.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2002.

JORNAL DA CAMARA. **Regionalização do rádio e tv divide opiniões**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 12 ago 2005.

KAEMPER, Dirk. Política cultural na televisão alemã. In: MATTOS, SÉRGIO (org.). **Televisão e cultura do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Edições GRD., Salvador: ICBA- Instituto Cultural Brasil Alemanha, 1997.

KEHL, Maria Rita. Eu vi um Brasil na TV. In: Simões, Inimá F. et al. **Um país no ar: história da TV brasileira em três canais**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

LÉON, Osvaldo. Por uma agenda social em comunicação. In MORAES, Denis de (org.). **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003, p. 401-414.

LIBÓRIO, Carlos. Programas culturais na TV comercial brasileira. In: MATTOS, SÉRGIO(org.). **Televisão e cultura do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Edições GRD., Salvador: ICBA- Instituto Cultural Brasil Alemanha, 1997.

LOPES, Cristiano Aguiar. **Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil – em busca da lei geral de comunicação eletrônica em massa**. Disponível em: <[www.fndc.org.br/arquivos/estudosteccamara2005\\_3360.pdf](http://www.fndc.org.br/arquivos/estudosteccamara2005_3360.pdf)>. Acesso em: 25 set 2005.

LUBISCO, Nídia M.; VIEIRA, Sônia, Chagas. **Manual de estilo acadêmico: monografias, dissertações e teses**. 2 ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2003.

MARTINS, Maria Helena Pires. O estado e a concessão de canais. As manchetes de cada dia. In: KUPSTAS, Marcia (org.). **Comunicação em debate**. São Paulo: Moderna, 1997.

MARTINS, Vera. Comentários. In: MATTOS, SÉRGIO(org.). **Televisão e cultura do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Edições GRD., Salvador: ICBA- Instituto Cultural Brasil Alemanha, 1997.

MATTOS, Laura. **Tvs locais crescem com empurrão de anunciantes que passam a investir mais nos mercados regionais**. Disponível em: <[www.tver.com.br](http://www.tver.com.br)>. Acesso em: 15 ago 2005.

MATTOS, Sérgio. Introdução. In: MATTOS, SÉRGIO(org.). **Televisão e cultura do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Edições GRD., Salvador: ICBA- Instituto Cultural Brasil Alemanha, 1997.

MELO, Monique Lopes Borge de. **TV Subaé : a vida de uma TV no interior**. Salvador: UFBA/FACOM, 1992.

PEREIRA, Elaine. **Mercado publicitário supera expectativas e cresce 2,9% reais em 2003**. Disponível em: <[www.tver.com.br/](http://www.tver.com.br/)>. Acesso em: 20 jul 2005.

REBOUÇAS, Edgard. Modelo de Representatividade social na regulamentação das emissões de televisão. In: BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (coord.). **Economia política das telecomunicações, da informação e da comunicação**. São Paulo: INTERCOM, 1995, p.145-170.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**: elementos de metodologia do trabalho científico. 5 ed. Belo Horizonte: Interlivros, 1977.

SENNA, Orlando. **Discurso do secretário Orlando Senna num seminário internacional de cinema e audiovisual**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br/)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **Diversidade cultural e audiovisual**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br/)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **Novo cenário**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br/)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas da política audiovisual**. Disponível em: <[www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br/)>. Acesso em: 10 fev. 2005.

SIMÕES, Cassiano Ferreira. **Rede Globo, regionalização e segmentação**: uma análise prospectiva da televisão brasileira pela instrumental da publicidade. 2004. 137 f. Dissertação apresentada no programa de Pós - Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SIMÕES, Inimá. **A nossa TV brasileira**: por um controle social da televisão. São Paulo: Ed. Senai São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. TV à Chateaubriand. In: Simões, Inimá F. et al. **Um país no ar**: história da TV brasileira em três canais. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986.

**TV GLOBO**: Informações sobre a emissora. Disponível em: <[www.telehistoria.com.br/canais/emissoras/globo.htm](http://www.telehistoria.com.br/canais/emissoras/globo.htm)>. Acesso em: 12 set 2005.

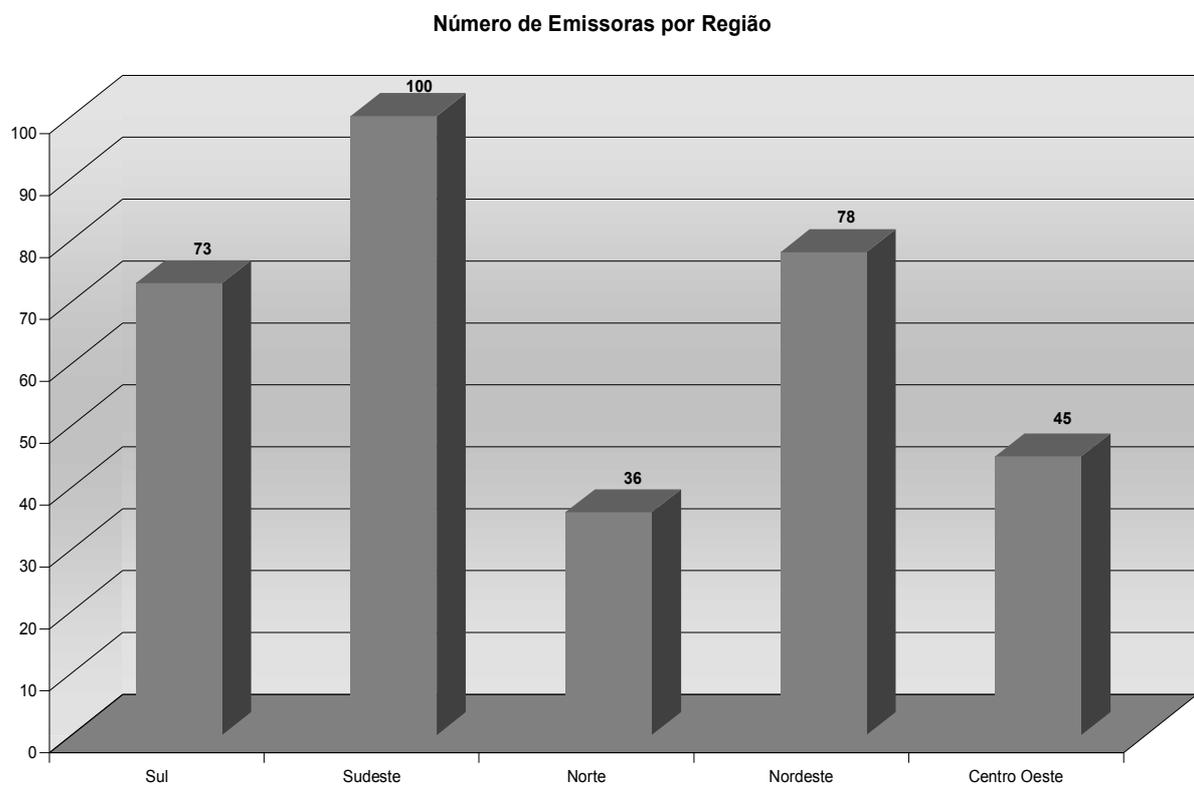
**TV MAIS ABERTA**. Disponível em: <[200.157.161.15/telaviva/revista/138/producao\\_independente.htm](http://200.157.161.15/telaviva/revista/138/producao_independente.htm)/ TV mais aberta>. Acesso em: 10 set 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para apresentação de documentos científicos, 2**. Teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. Vol.2. Curitiba: 2000.

## APÊNDICE

---

### APÊNDICE A – Número de emissoras por região



Fonte: [www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)

## ANEXOS

---

### ANEXO A – Proposições legislativas na Câmara dos Deputados referentes à Regionalização e à produção independente na televisão.

Proposição	Autor	Emenda	Situação
PL 256/1991	Jandira Feghali	Regulamenta 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 e dá outras providências NOVA EMENDA: Regulamenta o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal, referente à regulamentação da programação cultural, artística e jornalística e à produção independente nas emissoras de rádio TV e dá outras providências.	Em deliberação no Senado Federal. Aguardando retorno.
PL 192/1991	Senado Federal	Regulamenta o inciso III do artigo 221 da Constituição, que dispõe sobre a regionalização da programação jornalística, cultural e artística de rádio e televisão.	Apensado ao PL 1439/1991
PL 506/1991	Nilson Gibson	Dispõe sobre a liberdade de manifestação do pensamento e informação e dá outras providências	Apensado ao PL 6054/1990
PL 5517/2001	Waldir Pires	Regulamenta o inciso III, do artigo 221 da Constituição Federal, que dispõe sobre a regionalização da programação jornalística, cultural e artística das emissoras de rádio.	Aguardando deliberação de recurso
PL 654/1995	Padre Roque	Regulamenta o artigo 221 da Constituição Federal, estabelecendo percentual mínimo da programação diária das emissoras a ser destinada a programas com finalidades educativas, artísticas e culturais e dá outras providências.	Proposição inativa
PL 684/1991	Paulo Ramos	Regulamenta o artigo 221 da Constituição Federal	Proposição inativa
PL 845/1991	Mendonça Neto	Introduz modificações na Lei 4117, de 27 de agosto de 1962, que “institui o Código Brasileiro de Telecomunicações”	Proposição inativa
PL 1194/1988	Jorge Arbage	Disciplina as diversões e espetáculos públicos (artigo 221, parágrafos terceiro e sexto e artigo 221 da constituição e artigo 65 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)	Proposição inativa
PL 2251/1989	Lídice da Mata	Regulamenta o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de	Proposição inativa

		rádio e TV e dá outras providências.	
PL 2756/1989	Maurílio Ferreira Lima	Dispõe sobre a promoção da cultura nacional e regional e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística na programação das emissoras de rádio e televisão e dá outras providências.	Proposição inativa
PL 2824/19889	Luiz Soyer	Disciplina a regionalização de programas nas emissoras de rádio e televisão – artigo 221, inciso III da Constituição.	Proposição inativa
PL 3947/1989	Paulo Ramos	Regulamenta o artigo 21 da constituição federal e dá outras providências.	Proposição inativa
PL 4304/1989	Carlos Alberto Cao	Estabelece diretrizes para a regionalização da programação artística e cultural das emissoras de televisão.	Proposição inativa
PL 3919/1989	Maurício Fruet	Regula o disposto no inciso III do artigo 221 da Constituição Federal.	Proposição inativa
PL 4305/1989	Carlos Alberto Cao	Estabelece diretrizes para a regionalização da produção jornalística em televisão.	Proposição inativa
PL 5212/1990	Bete Mendes	Dispõe sobre os recursos destinados à indústria cinematográfica brasileira e dá outras providências.	Proposição inativa
PL 5803/1990	Rosário Congro Neto	Disciplina, nos termos dos artigos 220 e 221 da Constituição Federal, a produção, programação e responsabilidade da informação através dos veículos de comunicação social e dá outras providências.	Proposição inativa

Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

**ANEXO B – Redação final do projeto de lei nº 256/91 aprovada pela Câmara dos Deputados em agosto de 2003.**

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.

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.

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.

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

§ 1º A exibição de obra cinematográfica ou videofonográfica de produção independente será computada em dobro para os 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 cinquenta por cento de programas ou obras audiovisuais de produção nacional.

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 a 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.

Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

## ANEXO C – Número de emissoras por estado

Estados	Nº de Emissoras
RS	27
PR	29
SC	17
MG	21
SP	51
RJ	17
ES	11
AM	9
AC	3
PA	7
RR	2
RO	4
TO	7
AP	4
BA	15
SE	7
AL	3
PE	10
PB	8
RN	7
CE	10
PI	6
MA	12
MS	13
GO	17
MT	8
DF	7
	332

Fonte: [www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)