

## “Dirigismo!”, “Censura!”, “Doutrinação!”: Imobilismo, veto e cotas para televisão<sup>1</sup>

João Martins LADEIRA<sup>2</sup>

Doutor

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR

### Resumo

O artigo discute um momento específico do debate que elabora as cotas para o audiovisual brasileiro estabelecidas no âmbito do SeAC (Lei do Serviço de Acesso Condicionado). O objeto, que consiste na discussão sobre a norma, compreende a lei como fator na estruturação de uma mídia e da delimitação de sua forma – conceito da arqueologia da mídia que busca abordar de que modo as características materiais dos meios se organizam. O SeAC consiste em uma das raras ocasiões em que se dispõe de regras precisas para a televisão. Isso, contudo, não impede a apropriação privada de certos recursos que o texto trata. São benefícios negociados como alternativa para burlar a estratégia constante de imobilismo, ou seja, de impor vetos ao SeAC, em uma tentativa de impedir sua tramitação que se apropria de uma retórica de “dirigismo” cara à nova direita em ascensão.

**Palavras-chave:** Estudos de televisão; Arqueologia da mídia; Cotas e Regulação.

### Introdução

A partir dos estudos de televisão, esse artigo discute uma faceta da organização do multicanal no Brasil entre o final e o início das décadas de 2000 e 2010. Frente à expansão de plataformas de streaming baseadas no uso de dados (Dencik, 2020), soaria anacrônico discutir sistemas de cabo e satélite que progressivamente perdem importância. Contudo, esse texto justifica a escolha desse instante devido a uma questão teórica cara à arqueologia da mídia (Huhtamo e Parikka, 2011; Parikka, 2012), referencial teórico ao qual se filia. Trata-se da tentativa de compreender a constituição dos meios como um processo contínuo, abordando as mídias como arranjos sempre instáveis, que começam a se reconfigurar quando sua forma parece mais bem ordenada (Zielinski, 1994).

O objeto consiste na norma central para o audiovisual segmentado brasileiro: a Lei nº 12.485/2011, identificada como Lei do Serviço de Acesso Condicionado, ou SeAC (Brasil, 2011). O SeAC surge em 2007 com o objetivo de abrir às telecomunicações a propriedade da infraestrutura para o multicanal, fechada pela Lei do Cabo (Brasil, 1995). Não apenas uma inovação relevante, a televisão segmentada, antes do streaming, consiste na única alternativa para diversificar o audiovisual. Contudo, sua propriedade se concentrava então em empresas de broadcast incapazes de arcar com os

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GT História das Mídias Audiovisuais, integrante do XIII Encontro Nacional de História da Mídia.

<sup>2</sup> Doutor. Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFPR, Universidade Federal do Paraná. email: joamartinsladeira@gmail.com

investimentos necessários aos serviços. Se rever a Lei do Cabo permite às telecomunicações se apropriar do multicanal, a abertura não ocorre sem cláusulas de proteção para o broadcast (Wimmer, 2010). O SeAC impede às telecomunicações produzirem conteúdo e estipula limites à propriedade: as telecomunicações não controlarão mais de 30% de produtores nem os produtores mais de 50% de telecomunicações. Apelidada de Tordesilhas, a barreira harmoniza ambos os setores.

Porém, atrela-se à norma uma proposta sobre mecanismos de cotas e de incentivo ao audiovisual. Isso transforma o SeAC em um agregado de estratégias para restringir, no Brasil, os fluxos globais para a imagem. O primeiro deles, não problemático, parecia simples de aprovar. Já as tensões despertadas pelo segundo fazem a lei tramitar por toda uma legislatura, enfrentando uma polêmica constante, a despeito de suas metas pouco ambiciosas. Os canais segmentados "qualificados" (emissoras que ocupam a maior parte do horário nobre com ficção) exibirão por semana no mínimo 3h30 de conteúdo nacional, e metade desse tempo será de produtora independente. Além disso: em um pacote de canais, serão nacionais 33% daquelas emissoras "qualificadas" (que privilegiam a ficção no horário nobre). O controle sobre o sistema caberá ao órgão regulador, a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

As tentativas de evitar as cotas remetem a argumentos diversos, recorrendo todos à "denúncia" da afronta a certas "liberdades". Por um lado, defende-se certo "liberalismo". Fatores de "mercado" deveriam conduzir o setor, que se guiaria pela "meritocracia" dos "mais aptos", em um contraponto a quaisquer sistemas de incentivo. Por outro, acusa-se as cotas de participarem de uma estrutura para "propaganda" e "doutrinação" em elaboração no Brasil. As ações do Estado conteriam um "viés ideológico", em uma conspiração da "esquerda". São ideias falsas que, contudo, vão ganhar intensa repercussão em outras instâncias da sociedade brasileira (Rocha, 2019).

Os obstáculos à lei se estruturam mediante uma estratégia para o legislativo brasileiro conceituada como imobilismo (Nobre, 2013), que se define pelo exercício de poder de veto sobre qualquer projeto progressista. Dessa perspectiva, esse artigo analisa a tramitação do SeAC na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados, última discussão antes da inexpressiva votação final no Senado. Esse momento repete os obstáculos impostos ao SeAC, na tentativa de esvaziá-lo e de evitar sua votação. Mas não apenas. Aponta também para uma alternativa que permite a aprovação da norma, mas que, ao mesmo tempo, reforça o caráter patrimonial da apropriação privada de recursos públicos.

As cotas introduzidas no SeAC se referem à televisão, mas não se restringem a ela. Tomam parte entre os fatores que permitem a expansão na produção de conteúdo no Brasil. Os resultados obtidos mediante o projeto do qual o SeAC é parte elaboraram um sistema de proteção para o audiovisual que, por um lado, estabeleceu regras específicas para a televisão; mas, por outro, possui a

potência de se estender a novas tecnologias, como o streaming. Contudo, essa potência dificilmente será realizada. Após a aprovação da lei, surgem pressões para extinguir tais cotas, que se tornam elas próprias um projeto difícil de ampliar. A contraposição recorre a estratégias homólogas àquelas que foram utilizadas durante a tramitação da regra para evitar que a ideia sequer se concretizasse. Isso justifica compreender esse instante a fim de perceber a raiz de certos desdobramentos futuros. A discussão durante a tramitação da lei consiste não numa curiosidade do passado, mas remete a uma estrutura que se repetirá no futuro.

Esse estudo toma parte em uma discussão atenta à constituição material dos meios. O debate sobre televisão tende a se concentrar sobre os conteúdos (Machado, 2000; Mittell, 2015), tema de imensa importância, que, contudo, não é o foco dessa pesquisa. A discussão se concentra na materialidade das técnicas, questão discutida por alguns autores em termos das estruturas que os meios acionam, como, por exemplo, sua “atmosfera” (Gumbrecht, 2014) ou dos processos inconscientes que as mídias despertam (Kittler, 2017). Embora esse texto compartilhe dessa perspectiva, a abordagem possui especificidades. O foco da discussão reside nas instâncias de poder, o que, por sua vez, remeteria à economia política (Mosco, 2009). Também esse referencial será deixado de lado, adotando como alternativa, a arqueologia da mídia.

O interesse pelo processo legislativo que elabora o SeAC se orienta por uma abordagem teórica que se concentra sobre as mídias como objetos constituídos como parte da história (Ladeira, 2016), fruto de intervenções que permitem a emergência de determinadas formas (Deleuze, 1986; Foucault, 1969). Pressupõe-se que os meios se definem segundo determinada forma, e que o multicanal consiste num objeto definido de determinado modo em certo momento. Nisso, compreende-se o SeAC como resultado de um conjunto de forças que convivem com a tensão entre o imobilismo e o patrimonialismo. A lei produz consequências sobre as mídias, permitindo ou evitando certas configurações, institucionalizando um meio: nessa estrutura, a principal força consiste na expectativa de estabelecer tal mecanismo de proteção, em contraponto a outra, que busca dissolvê-lo.

### **Arqueologia da mídia**

Parte importante do trabalho de Kittler se concentra na tentativa de interpretar determinadas obras como remetendo às “condições dos canais de discurso” que as tornaram possíveis. Isso ocorre em suas discussões sobre Goethe, Pink Floyd ou Bram Stoker, que versam sobre a “situação” das mídias. Outra vertente de seus escritos mapeia os processos que garantiram as condições de possibilidade para certas técnicas, na tentativa de compreender em que termos se afirmaram, por exemplo, a expansão tecnológica de pretensões ilimitadas – nas discussões sobre Turing ou sobre o Unconditional Surrender

(Kittler, 2017) – ou a associação ou dissociação de certos meios à visão (Kittler, 1999). Esse trabalho compartilha da atenção à emergência de objetos como esses, com um interesse mais restrito, concentrando-se numa problemática: o poder.

Na discussão sobre poder, referencial importante foi a economia política da comunicação. Estruturada a partir de três eixos – mercantilização, especialização e estruturação (Mosco, 2009) – tal orientação encontra, contudo, dificuldade em escapar da centralidade atribuída ao primeiro deles. Em contraponto, a arqueologia aqui proposta tenta compreender o poder e as formas pelas quais permite a um objeto emergir e se delimitar com atenção menos em uma única instância em dominância (Deleuze, 1986; Foucault, 1969). Nesse sentido, entende-se um meio como uma forma (Ladeira, 2016). O broadcast lida com a atuação restrita a fronteiras nacionais e a organização da experiência segundo um fluxo generalista (Barnouw, 1968; Briggs e Burke, 2002; Gomery, 2008). O multicanal, com a expansão desses fluxos em escala global, atrelada ao ímpeto por diversificação (Holt, 2011; Parsons, 2008; Parsons e Frieden, 1997). Tais traços, formas de um meio, decorrem de arranjos em superfícies descontínuas de normas, técnicas e trocas.

Aqui, o foco reside no primeiro nas trocas. Para compreender esse arranjo, torna-se necessário entender o sistema de representação que estrutura a política, e que participa do esforço por elaborar – ou de evitar – leis como o SeAC. Para isso, recorre-se ao conceito de imobilismo (Nobre, 2013), descrevendo a solução adotada no legislativo brasileiro a partir da redemocratização, definida pela estratégia de fazer com que projetos contendo temas progressistas enfrentem intensa dificuldade de aprovação. Para tal, determinado bloco de parlamentares atua privilegiando o exercício de poder de veto. Mais importante que construir uma proposição será barrá-la, garantindo manutenção de estruturas de poder.

A ameaça constante de se impedir certa proposta torna a adesão desse bloco essencial para aprovar determinados projetos. Ao evitar a discussão sobre assuntos específicos, o imobilismo exerce poder garantindo que o apoio a qualquer projeto ocorra somente mediante votação em grupo. Isso permite a agregados políticos que ocupam o Legislativo afirmarem sua relevância a despeito da composição do Executivo. Ao mesmo tempo, torna indispensável a negociação com esses deputados para garantir a estabilidade para quem estiver ocupando essa outra esfera. Isso garante a ingerência sobre assuntos variados, e o SeAC e seu sistema de cotas, ao defender produtores de pequeno porte com escassa ingerência sobre a política, abre ampla margem de ação para o imobilismo.

A abordagem metodológica aqui em uso se concentra em desenvolver uma cartografia das relações de poder em jogo (Deleuze, 1986) como lógica em ato capaz de colocar em ação os referenciais teóricos aos quais o artigo se filia (Immacolata, 1990). Observar a sequência de eventos aqui trabalhados

consiste não em narrar determinado conjunto de fatos, mas em buscar, na ordem apresentada para os acontecimentos que se observa, a conexão que eles mantêm com o imobilismo, princípio a partir do qual tal momento transcorre e eixo para as relações de poder em jogo. A cartografia em curso se concentra em compreender como os eventos se ordenam num diagrama, cuja lógica depende do exercício de capacidade de veto para um tema progressista. Mapear esse processo legislativo significa entendê-lo tendo essa lógica no horizonte.

### **Cotas e suas polêmicas**

A despeito de sua longa passagem por muitas Comissões (Wimmer, 2010), os embates sobre o SeAC podem ser sistematizados através do relato sobre o que se disse na CCJ. Os termos, que mudam pouco durante os anos, repetem-se durante a manobra final para travar o texto. Certo “liberalismo” se mostra recorrente, e, a isso, associa-se uma “denúncia” sobre uma “guerra ideológica” travada a partir do audiovisual. Insistência interminável, a defesa do primeiro ponto soa cansativa de repetir frente à sua repercussão futura tão generalizada (Rocha, 2019). Ainda incipiente, parecia ali menos propensa a adquirir relevância. Num nível mais elementar, contrapor-se às cotas significa defender o “livre mercado competitivo”, ambiente no qual o audiovisual deveria arcar com sua distribuição sem qualquer proteção. Esse ambiente – dizia-se – deveria funcionar segundo a imagem das trocas abertas (CCJ, 2010a; b; c; d; e).

Mas a discussão sobre o SeAC segue em um crescendo. Em outra camada, acusa-se as agências regulatórias de “dirigismo”, que, devido às cotas, disporiam de autoridade para determinar o que o público iria ou não assistir. A questão retorna a “liberdade individual”, que se reduziria no instante em que as cotas passassem a vigorar. Por um lado, esse debate ainda se parece com temas convencionais de regulação, identificando-se com a defesa dos benefícios para o consumidor, razão de ser desses sistemas (Horwitz, 1988). Todavia, a tecnicidade que porventura existisse se confundia com a necessidade de identificar qualquer autoridade da Ancine como indicio de um “dirigismo”, codinome para a acusação de “censura” que aponta para o próximo item, a mais extrema das acusações.

Nesse terceiro estrato, as cotas se transformam em um instrumento para inocular o público com certo “viés ideológico”. Nesse momento, a retórica da nova direita vem à tona. Cuba e Hugo Chávez são – ainda que timidamente – mencionados. A acusação subterrânea de “doutrinação” implícita carece, contudo, da elaboração necessária para sua enunciação plena. As cotas consistiriam em um passo para o controle da mídia pelo Estado. Em certos momentos, fala-se em combatê-las a fim de enfrentar uma estratégia que seria, em breve, chamada de “esquerdista” ou “comunista”. Ainda latente, o tema já se encontrava em elaboração, apresentado aqui e ali sem se desdobrar em toda sua agressividade.

Os parlamentares anti-cotas insistem em sua posição a despeito de diversas insistências por um chamado à “racionalidade” política. Em várias ocasiões, ocorre um convite – nunca atendido – à “razoabilidade” frente a uma lei cuja tramitação seus defensores classificam como “difícil”. Na CCJ, é – obviamente – o PT quem defende as cotas; e, também, o PCdoB, o que não causa surpresa. Mas, na votação final, as bancadas do PP, PSC, DEM, PSDB e PMDB são todas favoráveis ao projeto. Na verdade, parlamentares desses dois últimos partidos se envolvem diretamente nas negociações. As críticas consistem em gestos individuais, contrastes cênicos, uma insistência em contraponto à repetição sobre o imperativo pela postura “responsável”, que apresenta as cotas como importantes para a própria indústria e que recorda a todos sobre os acordos já construídos e os acertos prévios com os grupos econômicos.

Existe uma insistência sobre esse “grande acordo”, elaborado “ao longo de anos” e baseado em um “consenso” entre tantas partes distintas: broadcast, telecomunicações, pequenos produtores, serviços de satélite etc. Invocar o tal “acordo” parece eficiente apenas quando se trata sobre o Tordesilhas. Em algumas ocasiões, os deputados “anti-cotas” ensaiam uma crítica também à separação entre empresas de telecomunicações e criadores de conteúdo, encarada como incompatível com a “liberdade econômica”. Quando surge, essa questão some frente a uma breve menção àquele “acordo”, e tal proteção se torna a única com a qual se lida sem problemas. Com essa trava à “liberdade” não custa conviver, nessa instância em que, ao que parece, não vale a pena se intrometer.

Mas o imobilismo é parte da questão, e sua solução depende do manejo patrimonial da lei. Se o SeAC o contém em larga escala, sua passagem pelo CCJ envolve, como uma solução para transpô-lo, duas apropriações. Em ambas, o patrimônio instituído no texto se repetirá em cada ato que a regra vai permitir depois de aprovada. A primeira envolve uma technicalidade. Consiste em um conjunto de frequências de radiodifusão com revisão pendente, que terminam utilizadas segundo objetivos hiper-particulares. A segunda, a um sistema paralelo de cotas que, após instituído, beneficia um dos grupos políticos mais importantes para a década que então se iniciava: a bancada evangélica. Essas exceções e o benefício a interesses restritos asseguram a tramitação na Câmara. Isso não remete a uma melhor política, mas indica uma apropriação que se cruza com um personagem que, em poucos anos, terá ampla visibilidade na política brasileira: seu relator na CCJ, o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Ao introduzir temas inéditos, ele descarta os progressos com eficácia e precisão que desloca o debate em uma direção própria.

## **As frequências de UHF**

As tentativas de veto do SeAC se condensam em um evento: o envio para o Senado apenas em 16 de junho, mesmo tendo sido aprovado na Câmara em 11 de maio. Esse intervalo se deve a um recurso, apresentado em 26 de maio, que demandava a votação da lei em plenário (Oliveira, 2010). O projeto tramitava de modo “terminativo”, assegurando sua passagem somente pelas comissões. Levá-lo à apreciação de todos os deputados obrigaria o SeAC a enfrentar numa longa lista de outras questões, na qual ele competiria com propostas de natureza mais distinta. Frente à fila de assuntos que poderiam ser pautados em seu lugar, a norma possivelmente permaneceria para sempre enterrada.

Processo opaco, essa última tentativa de veto consiste em um recurso que surge com a adesão de 76 deputados, mas, em uma segunda versão no mesmo dia, passa a ter 81 assinaturas. Entre eles estavam defensores engajados no SeAC, personagens que não mudariam tão bruscamente de opinião. Durante a análise pela Mesa Diretora constava outra versão, com 113 assinaturas, total obtido após se eliminar registros duplicados e identificações incompatíveis com o registro de alguns deputados. Essa última listagem continha, por sua vez, parlamentares que nunca se envolveram com o projeto e que possivelmente desconheciam-no. Além disso, imaginava-se que alguns congressistas tenham se confundido entre esse e outro texto com numeração semelhante que então tramitava. Uma rápida articulação do grupo político que apoia o SeAC faz 51 deputados retirarem seu endosso à proposta, dissolvendo o recurso.

As intervenções do relator redirecionam esse roteiro. A primeira delas interfere em uma discussão sobre as regras introduzidas pelo SeAC em relação à adequação de frequências para esse novo regime, apropriando-se do poder de influir em uma disputa por recursos cuja situação se encontrava indefinida há anos, solucionada graças ao manuseio patrimonial da lei. O SeAC chega a CCJ em 9 de dezembro de 2009 e começa a ser discutido em fevereiro de 2010, após o recesso parlamentar (Câmara dos Deputados, 2011). O parecer do relator, apresentado em 16 de março, descarta as insistências repetidas. Nada de novo existia nas 22 emendas recebidas pela Comissão, e a quantidade de adendos nesse momento parecia pouco usual (Cunha, 2010a). Última etapa de tramitação de uma lei na Câmara, a CCJ discute somente a constitucionalidade de um projeto. Não se aborda mais seu mérito. Supõe-se que já se solucionou todos os impasses em comissões anteriores.

Ao encerrar a discussão sem estendê-la, Cunha identifica nas emendas diversos erros técnicos. Propostas deficientes, falham mesmo ao citar os artigos que pretendem transformar. Em uma desqualificação enfática, ele não apenas arranca a cabeça do oponente; levanta-a bem alto, provando que não existe grande coisa dentro dela. Sua postura fora anunciada em uma entrevista dias antes dessa intervenção, quando, em meio a um desdém em relação às velhas demandas, antecipa que pretende ignorá-las. Com ironia, sugere que os interessados procurem a justiça após a aprovação do projeto e

resolvam seus problemas lá. Esse ímpeto de desqualificação guarda o poder privado de legislar sobre novos temas (CCJ, 2010a; Mazza, 2010a; b; d).

O parecer apresenta uma emenda inédita, inserindo quatro adendos à norma, que, em conjunto, impedem a renovação de certas licenças com revisão pendente desde 2005. Utilizadas durante os primeiros instantes da televisão segmentada, eram tecnologias em UHF transmitido entre 500MHz e 700MHz, que, em 2010, tornavam-se importantes devido não ao multicanal, mas ao tráfego das então incipientes redes de comunicação sem fio. Para as atividades em internet móvel, consistiam num insumo indispensável. Aquele era um instante de definição sobre o 3G, que começa em 2007, se estende até 2010, mas manteria frequências em discussão anos depois.

Tais licenças possuem uma longa história. Dizem respeito a 25 autorizações distribuídas sem licitações, regras ou exigências a partir de 1989 para personagens próximos do Estado. O Executivo então concedia, como uma benesse aos mais próximos, um recurso cujas implicações não entendia muito bem. Controladas por empresas de broadcast (Band, Globo, RBS), jornais e editoras de revistas (incluindo a Abril), rádios, além de um grupo político do porte da família Magalhães, transmitiam parte de sua programação em caráter fechado e parte em caráter aberto, cobrando pelo serviço quando fosse o caso ou oferecendo-o como uma emissora aberta (Possebon, 2009), regime que então soava arcaico.

O embate decorre de uma inovação que atravessa esse bem, tornando-o valioso graças a outros agenciamentos. Mudanças tecnológicas que vêm de outro plano atingem esse objeto, distinguindo-o do que fora até então. As frequências eram redescobertas devido a fatores alheios a elas, quando os dispositivos móveis de comunicação passam a produzir um novo cenário. Esse conjunto de tecnologias existe conforme as demandas inscritas na lógica de ampla conexão (Galloway, 2004), inserindo diversos objetos – incluindo essas frequências – em outro patamar de importância. A redefinição desses recursos – consequência de transformações globais (Wu, 2012) – atrelava-se a essa decisão legislativa – local –, que, por sua vez, via-se atravessada pelo imobilismo que atinge o SeAC, um impasse que tal parecer reverte.

Esse impasse se prolongaria enquanto tais outorgas não fossem revistas. Era sempre possível ao Estado tomá-las de volta. Um bem desse tipo nunca se transforma formalmente em propriedade privada de quem o usa. Vive num estado intermediário, em que uma reviravolta em sua importância pode transformá-lo em um item cobiçado. Em meio a essa mescla entre propriedade privada e concessão estatal, tais bens dizem respeito a uma categoria de itens cuja administração ocorre mediante o exercício de nomeá-los, definindo-se a natureza de um objeto mediante a transformação incorpórea que indica suas qualidades através de classificações de linguagem, alterando sua natureza mediante a redefinição de determinado termo (Massumi, 1992). A imaterialidade desses bens convive com uma escassez

imposta por sua distribuição pregressa, que o retira de circulação pela força da palavra; e que pode colocá-lo novamente à disposição sem que se precise intervir sobre um recurso concreto. O parecer na CCJ altera um objeto imaterial mediante um ato igualmente imaterial: um elemento muda de categoria quando especificado de outro modo.

Contudo, a despeito de seu caráter patrimonial, os argumentos que justificam a intervenção de Cunha parecem curiosamente razoáveis. A norma de transição para frequências proposta no SeAC coordenava a migração dos diversos regimes jurídicos então em vigor em direção a essa única regra. Diversas licenças para tecnologias distintas – cabo, MMDS, UHF – tinham sido distribuídas ao longo do tempo com regulações opacas. Cada ferramenta era administrada por uma regra, multiplicando as idiossincrasias. Cabia ao SeAC transpor os regimes em vigor para outro modelo. Para solucionar tais disparidades, a regra garantia a adequação de todos os formatos a um único parâmetro.

A intervenção de Cunha reverte essa alternativa, e, com uma sutil mudança de redação, afirma que apenas aquelas licenças em vigor poderiam ser atualizadas. O texto se esforça por indicar que a versão anterior do projeto era equivocada. Haveria ali um choque de autoridade. Renovar uma frequência – dizia-se – consiste numa atribuição não da lei, mas da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Oferecer ao SeAC a autoridade para decidir sobre o UHF significaria confiscar um poder da Agência. Logo, a intervenção de Cunha se assemelhava à restituição de um atributo apreendido. Se a lei em gestação exercia uma autoridade que não lhe caberia, os olhos atentos do relator devolviam essa atribuição a quem de direito pertencia (CCJ, 2010a; e).

Essa proposição se revela fácil de aceitar, e, de fato, soa bastante lógica. Em um truque de mãos, torna-se tudo que não é. Ao invés de retornar a quem quer seja algum tipo de atribuição retida indevidamente, tal ação concede ao relator a autoridade de forçar uma decisão sobre um assunto que carecia de certezas. A correção de um procedimento malconduzido vai depender de um exercício de personalismo. Ameaçar com a extinção de um bem obriga a uma decisão sobre como rever um assunto até então irregular, que em nada se relaciona à restituição de atribuições regulatórias.

Surtem indícios de que a iniciativa desperta a ansiedade dos industriais do setor. Os envolvidos com as licenças se articulam após a apresentação do documento, pressionando por uma deliberação pela Anatel. Essas outorgas terminam sendo regularizadas pela Agência na reunião seguinte de seu Conselho Diretor, em 18 de março – dois dias depois da intervenção de Cunha – em meio a dúvidas sobre se o assunto já se encontrava agendado ou se a questão foi inserida na pauta de afogadilho. A ingerência do relator conduz a uma solução imediata, que de outro modo dificilmente ocorreria. Oficializadas pela Anatel em 7 de abril, as autorizações são renovadas por 15 anos, sem indicação sobre seus valores. A renovação fazia 2010 se parecer com 1989. Em 2009, a Anatel já havia renovado licenças igualmente

vencidas para MMDS, sem, contudo, indicar o preço cobrado pelo recurso, indefinição que termina contestada pelo TCU e pelo CGU (Anatel, 2010; Mazza, 2010c)

A restituição do controle sobre as frequências é questionada apenas uma vez, quando, durante a reunião da CCJ de 4 de maio, outro deputado indica que o imbróglio sobre o UHF se distanciaria do debate sobre a constitucionalidade, mesmo problema identificado pelo parecer nas emendas que nega. O relator se defende repetindo a formulação de seu parecer: ele apenas resguardava a autonomia do regulador em, caso necessário, tomar de volta as frequências – o contrário do que ocorria agora. Mas, na votação de 11 de maio, Cunha defende um argumento distinto. Quase como em um ato falho, o relator apresenta o Estado como pouco atento à necessidade dessa parcela do setor produtivo. As dificuldades sobre o poder do regulador desaparecem (CCJ, 2010c; e).

### **Um sistema paralelo de cotas**

Em abril, integrantes da bancada evangélica se encontram com Cunha para discutir ansiedades recém-despertadas sobre as cotas. Os deputados teriam sido alertados pela Sky sobre a dificuldade dos pacotes de multicanal em transportar emissoras religiosas caso tal sistema entrasse em vigor. Segundo a operadora, ampliar a quantidade de conteúdo brasileiro nesses serviços criaria uma disputa por espaço. A expansão de audiovisual nacional obrigaria a escolhas, e algo teria que ser deixado de lado. O receio era de se privilegiar material mais atraente. O conteúdo evangélico consiste num nicho, e não pareceria absurdo que se tornasse secundário frente à competição com outros produtos (Mazza, 2010e; f).

Para esses congressistas, isso consistiria em um resultado negativo. As cotas – e a probabilidade de produzirem um benefício amplo para criadores diversos – revela-se uma preocupação particular, consequência da incapacidade de emissoras religiosas em elaborar conteúdo relevante para assinantes em geral. Emblemático que a sugestão surja de um serviço de tráfego, personagem com perspectiva privilegiada sobre o que deixar ou não de lado. O temor poderia sugerir, como solução, que se recorresse ao imobilismo para desfazer os incentivos, evitando a competição. Mas o alerta faz com que o SeAC esbarre agora com uma apropriação privada ainda mais radical.

No passado, as operadoras já haviam abordado os parlamentares da bancada evangélica, com efeito escasso, contudo. Agora, o grupo se mobiliza prontamente, e sua estratégia remete à especificidade do momento. Novamente, a solução depende do relator – ele próprio um integrante desse grupo. Todavia, ao invés de aderir à contraposição às cotas sugerida por seus aliados, Cunha concede uma solução particular ao impasse. Sua postura inverte a questão. O imobilismo insistiria em evitar as cotas, atrasando a votação da lei. Todavia, o relator ameaça inserir as emissoras religiosas na

classificação de “conteúdo qualificado”. Ao invés de evitar as cotas ou de eliminá-las, surge um incentivo para esse grupo mantê-las.

De súbito, os canais religiosos se tornariam parte das cotas. Como consequência, proteger seu material dependeria do endosso àquilo que cogitaram destruir. A resposta beneficiaria o grupo, e, ao mesmo tempo, confiscaria a autonomia desses parlamentares para participar da solução. Os deputados evangélicos eram compelidos a aderir às cotas por procuração, em uma cooptação que não reduzia sua indiferença ao tema. Mais importante, a solução inseriria um benefício patrimonial na regra. Justificada pela suposta relevância da religião, a alternativa reescreveria a Constituição, que define as prioridades do audiovisual recorrendo ao cânone “informar, entreter e educar” (Briggs e Burke, 2002), atrelando a isso atenção também à programação regional.

Arranjo de bastidores, a proposta nunca foi abertamente discutida nas reuniões da CCJ. O único registro sobre o tema consiste em uma menção numa sessão de 13 de abril, quando um dos congressistas o menciona de passagem, quase que em um ato falho (CCJ, 2010a). Por fim, a solução obtida termina sendo mais discreta, sem, contudo, mostrar-se menos contraditória. Subitamente, deixa-se de lado a proposta de considerar material religioso como “qualificado”. Em seu lugar, surge algo com um sistema paralelo de cotas, que se constitui através de sua habilidade em nunca se afirmar como tal (Cunha, 2010b).

Mais uma vez, modifica-se detalhes. Dessa vez, a manobra do relator insere na lei a exigência de priorizar conteúdo religioso durante as avaliações futuras sobre quais emissoras abertas devem ou não fazer parte dos pacotes de multicanal. Isso envolve as assim chamadas regras de must-carry, que decidem como o multicanal agrega emissoras abertas. Responsabilidade da Anatel, a apreciação ocorre sempre que um serviço de tráfego alega incapacidade técnica para carregar sinais de todas as emissoras disponíveis. Quando um serviço de infraestrutura indica dificuldades, a Agência avalia quem excluir, mas sua autoridade de arbitrar obedece à prioridade para conteúdo religioso frente aos demais canais locais.

A exceção discreta altera um detalhe do texto. Os canais religiosos ocupavam um segundo lugar na lista de prioridades entre as emissoras que se deve incorporar às estruturas para difusão de conteúdo, atrás apenas dos serviços locais que fazem parte de redes nacionais. Todas as decisões posteriores terão que lidar com uma exigência que introduz um mecanismo formalmente lógico, mas sem qualquer legitimidade substantiva. Obedecer à regra obriga à repetição de uma exceção que não encontra justificativa em lugar algum. O procedimento se torna um gesto cartorial, vazio, guiado por uma essa arbitrariedade, alternando a sequência com a qual se distribui um recurso.

Presente em diversos países e nas estruturas mais variadas de cabo/satélite, o must-carry remete à necessidade em resguardar as emissoras locais frente à expansão dos serviços de multicanal. Considerando a qualidade técnica da transmissão desses últimos, se tornava perigoso restringir os canais locais às transmissões abertas. Isso destruiria as emissoras regionais. Bastava comparar a transmissão repleta de interferências nos sinais que trafegam pelo ar frente àquilo que vinha pelas redes de assinatura: imagens precisas, em rápida e precoce transição para o digital. Nos EUA, o must-carry consiste numa obrigação assegurada desde o Cable Act de 1984, oficializando uma exigência que remonta a 1972, quando se percebe a importância de carregar tais serviços (Holt, 2011).

A essa, atrela-se outra particularidade. A indefinição sobre os regulamentos para o setor contribui para tornar essa apropriação ainda mais fácil de conduzir. Definir qualquer tipo de proteção a essas emissoras se agregava à falta de critérios para discernir uma “emissora religiosa”. Classificação jamais construída, surgia como uma exceção carente de princípios de legitimidade e também de conteúdo formal. Se nunca se soube o que elas eram, isso significava que agora poderiam ser o que quem quer que se dissesse que são. Até então, os acordos para garantir a presença de conteúdo religioso nos sistemas de multicanal haviam sido sempre contingenciais. Sua inserção nos pacotes dependeu sempre de acordos pontuais, e algumas até mesmo pagavam por esse benefício (Mazza, 2010g).

Um último problema torna ainda mais contraditória a solução. O tema traz de volta uma discussão de mérito na Comissão que trataria apenas da constitucionalidade. Limites ou privilégios a conteúdo dessa ou daquela natureza se torna um tema inviável para a CCJ, o que demanda certo esforço dos envolvidos para se deixar de perceber essa exceção. Solucionar o impasse obrigava o relator a realizar – novamente – algo que ele próprio havia anteriormente impedido. Nisso, todas as definições adotadas para barrar uma proposta se tornam úteis para permitir outra, indicando a natureza volúvel desses benefícios.

## **Conclusão**

Caso não existissem os argumentos em defesa do “liberalismo”, tão essenciais às discussões de uma nova direita em franca ascensão, os particularismos inscritos no SeAC precisariam certamente se organizar de outro modo, pois o imobilismo teria que instrumentalizar outras ideias. As barreiras criadas pelo segundo são indispensáveis para que a solução apresentada pelo primeiro se revele uma alternativa que destrava um impasse beneficiando, no processo, apenas o autor desse arranjo. Ao mesmo tempo, o tema que dá coesão às iniciativas dos parlamentares anti-cotas garante retornos que contradizem os próprios princípios desse projeto “meritocrático”. Ao contrário de “competição”, surge, por um lado,

um sistema paralelo de cotas que beneficia emissoras evangélicas; por outro, uma apropriação de frequências que gera indefinição jurídica, ao invés de soluções para incertezas.

Isso revela uma dupla dimensão no SeAC. Decerto, a norma consiste em uma rara ocasião em que se estabelecem regras nítidas para o audiovisual. Pois, a despeito dessas brechas, a lei consegue especificar o funcionamento de um setor anteriormente disperso em regulações pouco claras. Porém, a tramitação na CCJ diluiu a precisão dessas regras sempre que se pôde apropriar algum recurso. Ao invés de um instrumento para a ordenação de um setor, os itens introduzidos se tornam uma propriedade privada. Isso ocorre em meio a argumentos que, em breve, vão se tornar corriqueiros no Brasil ao longo da década que se inicia, e que convergem com a lógica agressiva a partir da qual essa mesma bancada evangélica vai tentar ocupar espaços progressivamente maiores.

Durante a tramitação do SeAC, a atuação da bancada evangélica se concentrava ainda em uma postura discreta, concentrada em assegurar certos benefícios: isenções de impostos e – exatamente – concessões de canais. Direção mais ativa surgiria somente depois de 2013, em meio a eventos como a ocupação da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Câmara pelo PSC, quando os gestos se tornam progressivamente mais agressivos (Almeida, 2017). Se a discussão sobre o SeAC indica um dos últimos momentos de atuação restrita para tal grupo, a justificativa que, posteriormente, permite a expansão da nova direita já se encontra estruturada, mesmo que ainda faltem meios para operacionalizá-la.

Essa direita opera mediante a associação programática entre valores diversos, indo desde temas como a segurança pública até a restrições contra natalidade. A intensa flexibilidade permite uma coalização fluída, possível de congregar muitas ideias a despeito da coerência do arranjo (Cowan, 2014). Entre eles se encontra – tema essencial – a defesa da “meritocracia” e do “empreendedorismo” que preza pela ausência de intervenção do Estado e se atrela à defesa da autonomia individual, enxergando em políticas de incentivo tão somente oportunidades para clientelismo. Frente à conexão entre essa direita e o imobilismo, percebe-se um desdobramento essencial legado para o futuro a partir desse momento progressivo.

O SeAC participou da estruturação de um meio, e o sistema de cotas ajudou a definir uma proteção para a imagem ao longo da década de 2010. Mas a composição que a tornou possível dificilmente se repetirá no futuro. Discussões recentes sobre a revisão das cotas – que vencem em 2023 – têm sido evitadas. Exemplo de imobilismo consiste no Projeto de Lei nº 8.889 (Silva, 2019), que ampliaria incentivos para produtores independentes, criadores pertencentes a grupos minoritários, empresas localizadas em regiões vulneráveis. Estacionada desde 2019, essa proposta dificilmente será votada, e as razões para isso remetem à centralidade que essa retórica da direita adquiriu. Essas forças

se encontram em sua máxima potência, transformando os resultados obtidos em 2011 como um registro de um tempo que se foi.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. DE. A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo. **Cadernos Pagu**, n. 50, 2017.
- ANATEL. **Ata da 556ª Reunião do Conselho Diretor**, 18 mar. 2010.
- BARNOUW, E. **The Golden Web**. New York: Oxford University Press, 1968.
- BRASIL. 8.977. Lei nº 8.977, de 6 de Janeiro de 1995. jan. 1995.
- BRASIL. 12.485. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. DOFC - Diário Oficial da União PUB 13/09/2011, p. 2, col. 2. 12 set. 2011.
- BRIGGS, A.; BURKE, P. **A social history of the media**. Cambridge: Polity, 2002.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Atividade Legislativa. PL 29/2007**, 2011.
- CCJ. **Reunião Ordinária nº 14. Sessão 0335/10**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 13 abr. 2010a.
- CCJ. **Reunião Ordinária nº 18. Sessão 0399/10**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, , 27 abr. 2010b.
- CCJ. **Reunião Ordinária nº 21. Sessão 0461/10**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, , 4 maio 2010c.
- CCJ. **Reunião Ordinária nº 22. Sessão 0493/10**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, , 5 maio 2010d.
- CCJ. **Reunião Ordinária nº 24 Sessão 0544/10**. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, , 11 maio 2010e.
- COWAN, B. A. “Nosso Terreno” crise moral, política evangélica e a formação da ‘Nova Direita’ brasileira. **Varia Historia**, v. 30, n. 52, p. 101–125, abr. 2014.
- CUNHA, E. **Parecer**. Brasília: Câmara dos Deputados, 16 mar. 2010a.
- CUNHA, E. **Complementação de Voto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 11 maio 2010b.
- DELEUZE, G. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- DENCIK, L. Mobilizing Media Studies in an Age of Datafication. **Television & New Media**, v. 21, n. 6, p. 568–573, 1 set. 2020.
- FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1969.
- GALLOWAY, A. **Protocol: How Control Exists after Decentralization**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004.
- GOMERY, D. **A history of broadcasting in the United States**. Malden, MA: Blackwell, 2008.

- GUMBRECHT, H. U. **Atmosfera, Ambiência, Stimmung**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.
- HOLT, J. **Empires of Entertainment**. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2011.
- HORWITZ, R. B. **The Irony of Regulatory Reform**. New York: Oxford University Press, 1988.
- HUHTAMO, E.; PARIKKA, J. (EDS.). **Media Archaeology**. Berkeley: University of California Press, 2011.
- IMMACOLATA, M. **Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Loyola, 1990.
- KITTLER, F. **Mídias ópticas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- KITTLER, F. **A Verdade do Mundo Técnico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.
- LADEIRA, J. M. **Imitação do Excesso: Televisão, Streaming e o Brasil**. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.
- MACHADO, A. **A televisão levada a sério**. São Paulo: SENAC, 2000.
- MASSUMI, B. **A User's Guide to Capitalism and Schizophrenia**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992.
- MAZZA, M. Relator do PL 29 na CCJ diz que rejeitará todas as emendas. **Teletime**, 9 mar. 2010a.
- MAZZA, M. Investida contra TVAs no PL 29 faz licenciadas se mobilizarem. **Teletime**, 17 mar. 2010b.
- MAZZA, M. Anatel renova licenças de TVA; preço ainda será definido. **Teletime**, 18 mar. 2010c.
- MAZZA, M. Renovação das TVAs beneficia grupos de mídia. **Teletime**, 19 mar. 2010d.
- MAZZA, M. Conteúdo religioso abre nova polêmica no PL 29. **Teletime**, 6 abr. 2010e.
- MAZZA, M. Deputados mudarão must carry no PL 29 para atender religiosos. **Teletime**, 4 maio 2010f.
- MAZZA, M. PL 29 sofre alterações de redação na CCJ. **Teletime**, 11 maio 2010g.
- MITTELL, J. **Complex TV**. New York, NY London: NYU Press, 2015.
- MOSCO, V. **The Political Economy of Communication**. London: SAGE Publications, 2009.
- NOBRE, M. **Imobilismo em Movimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- OLIVEIRA, R. DE. **Recurso nº 438/2010**, 26 maio 2010.
- PARIKKA, J. **What is Media Archaeology?** Cambridge: Polity Press, 2012.
- PARSONS, P. **Blue skies: a history of cable television**. Philadelphia: Temple University Press, 2008.
- PARSONS, P.; FRIEDEN, R. **The Cable and Satellite Television Industries**. Needham: Allyn & Bacon, 1997.
- POSSEBON, S. **TV por assinatura: 20 anos de evolução**. São Paulo: ABTA, 2009.
- ROCHA, C. **“Menos Marx, mais Mises”: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018)**. Tese de doutorado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 5 fev. 2019.
- SILVA, B. DA. **Complementação de Voto**. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 nov. 2019.

WIMMER, M. Os Projetos de Lei de Comunicação de Massa por Assinatura. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 2, n. 1, p. 231–258, 2010.

WU, T. **Impérios da comunicação**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ZIELINSKI, S. **Audiovisions**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1994.