

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 141, DE 2014

(Apensada: SUG nº 142/2014)

Sugere Projeto de Lei que "dispõe sobre a constituição de elencos, personagens e apresentação de telenovelas, minisséries e de reality shows nas emissoras de televisão beneficiadas com a concessão pública, e dá outras providências".

Autora: ASSOCIAÇÃO BRASIL LEGAL

Relatora: Deputada LUIZA ERUNDINA

I - RELATÓRIO

A Comissão de Legislação Participativa (CLP) recebeu a Sugestão nº 141, de 2014, assinada pela Associação Brasil Legal, cujo propósito é estabelecer regramento a respeito da constituição de elencos, personagens e apresentação de telenovelas, minisséries e de "reality shows" nas emissoras de televisão beneficiadas com a concessão pública do Estado. Segundo o texto sugerido pelos autores, os programas de TV referidos acima conterão, em seu elenco de personagens, atores, atrizes ou participantes correspondentes à proporção de brancos, pretos e pardos existente na população brasileira, segundo a classificação do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Argumentam ainda os autores da Sugestão que será obrigatório para as emissoras de televisão, além da forma proporcional de composição dos elencos de acordo com a realidade numérica de brancos, pretos e pardos existente na população brasileira, o respeito à efetiva participação desses segmentos no desenrolar e desenvolvimento da estória da trama de ficção. Em caso de descumprimento desses dispositivos, será promovida a imediata suspensão do programa infrator, mediante notificação

formal do Ministério Público Federal por entidade regular da sociedade civil interessada ou cidadão quite com a Justiça Eleitoral, além de multa de R\$ 1.000.000 (um milhão de reais) por dia.

Ademais, por intermédio da Sugestão nº 142, de 2014, apensada, a Associação Brasil Legal também busca estabelecer regramento por meio do qual as telenovelas e minisséries produzidas e apresentadas pelas emissoras de televisão deverão promover a educação social, cidadã e política, combater a corrupção, proteger o patrimônio público, contribuir para a prevenção de doenças assim como propiciar o conhecimento das disposições legais básicas do Estado Democrático de Direito, de forma a contribuir para a construção de consciência crítica da sociedade, essencial para o exercício da cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Nas sociedades contemporâneas, os meios de comunicação de massa constituem-se num dos instrumentos mais importantes de difusão de determinadas representações do mundo social. No Brasil, em particular, os programas difundidos pelas emissoras de televisão proporcionam uma fonte de informação, entretenimento e lazer para a maioria da população do país. No entanto, e apesar de serem concessões públicas, as emissoras de televisão têm privilegiado claramente, com ênfases distintas a depender do programa, a escolha de atores, atrizes ou participantes (no caso dos chamados “reality shows”) brancos, em detrimento dos pretos e pardos.

Um viés dessa importância produz efeitos perniciosos para a percepção que as pessoas constroem a respeito da representação das relações que se estabelecem entre brancos, pretos e pardos no país. Inferiorizados numericamente e, ademais, muitas vezes representando papéis secundários, as posições ocupadas por pretos e pardos que participam dos programas televisivos (sobretudo das novelas), em vez de apresentarem a diversidade racial, cultural e social do país, contribuem para reproduzir e

justificar a manutenção de uma sociedade fortemente marcada pela hierarquia social rígida e o preconceito racial.

Uma rápida análise dos roteiros, diálogos e posições sociais ocupadas por atores brancos, pretos e pardos e seus respectivos personagens aponta para o viés hierárquico e racista que orienta a escolha dos elencos das novelas e os papéis sociais distintos que são ocupados por estes. De forma predominante, os atores brancos representam personagens que ocupam posições não apenas relevantes do ponto de vista da trama mas, em geral, posições socialmente dominantes. Assim, são os atores brancos que representam os papéis associados às posições sociais dominantes, o que contribui para reproduzir e perpetuar essa estrutura discriminatória. Na trama, estes possuem falas mais longas, aparecem durante mais tempo nas cenas e ao longo dos capítulos, exercem posições de poder e comando e ocupam papéis mais importantes para o desenrolar da estória. Em contraste, atores pretos ou pardos ocupam posição inversa, seja socialmente ou em número e duração das falas e importância na trama de ficção.

Evidentemente, tal viés promovido pelos programas difundidos pelas emissoras de televisão entra em contradição com a realidade da população brasileira e sua divisão em grupos étnicos e raciais. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, PNAD-2014)¹, o número de pessoas que se declaram pretos ou pardos tem crescido no país entre 2004 e 2014, provavelmente em consequência da atuação dos diversos movimentos de defesa dos direitos das pessoas pretas ou pardas e das inúmeras manifestações culturais e artísticas que buscam resgatar os valores da cultura africana e afirmar o orgulho pelo pertencimento a um ou mais grupos étnicos que tanto contribuíram para a história e a cultura do país. Assim, entre 2004 e 2014, a população que se declarava branca passou de 51,2% para 45,5%; por sua vez, os que se declararam pardos passaram de 42,2% para 45,0%; finalmente, no mesmo período, os que se declaravam pretos passaram de

¹Disponível em:
<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000024052411102015241013178959.pdf> (Acesso em 03/11/2017).

5,9% para 8,6% da população. Cabe acrescentar ainda que, desde 2007, segundo dados do IBGE, a população preta e parda superou a branca.

Portanto, além do viés associado às posições sociais representadas nas novelas, minisséries e “reality shows”, os programas televisivos não expressam a realidade étnica da sociedade brasileira em termos numéricos. Tal distorção contribui para gerar, na população preta e parda, o sentimento de que estas são excluídas das representações de mundo e das tramas de ficção que buscam retratar a realidade social do país. Nesse sentido, fica claro que o Projeto de Lei em tela enfrenta, de modo pertinente, o problema da sub-representação da população preta e parda nos programas difundidos para todo o país pelas emissoras de televisão. Como se beneficiam de concessões públicas, as emissoras de televisão devem obedecer a critérios mais transparentes e menos discricionários, considerando-se o importante papel social que cumprem na formação da consciência das pessoas e na representação, ainda que em caráter ficcional, da realidade social do país.

A iniciativa do PL também se faz pertinente se considerarmos que o modelo de comunicação de massa adotado pelo país, fundamentalmente ancorado na iniciativa privada - em contraste com a forte presença, em termos de audiência e qualidade da programação, das emissoras públicas em países como a França, Alemanha e Inglaterra – necessita ser melhor regulamentado para que o mesmo não contribua para legitimar e naturalizar a desigualdade social, certamente o principal problema social do país.

Ademais, o artigo 3º do PL estabelece que “é obrigatória, além da existência de personagens e da composição dos elencos na proporção igual de brancos, pretos ou pardos da população, conforme Censo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em telenovelas, minisséries e reality shows, a efetiva participação destes no desenrolar da estória de modo a expor a realidade racial do país”. Trata-se, assim, de iniciativa importante pois, além do critério numérico, as emissoras de televisão devem obedecer à proporcionalidade racial também na relevância e visibilidade de cada personagem no transcurso da trama de ficção.

No entanto, entendemos que o legislador também deve estar atento, ao regulamentar a questão, para a distribuição regional da população parda e preta no país. Nesse sentido, quando a trama de ficção se passar exclusivamente um determinado estado ou cidade específica, a proporcionalidade dos personagens de acordo com o grupo étnico de pertencimento deve obedecer a proporção de pretos, pardos e brancos daquela região específica, tal como mensurada pelo IBGE. Do contrário, estaríamos estimulando a criação de certa artificialidade na distribuição dos personagens da trama de ficção, que não estaria de acordo com a realidade étnica e social daquela região específica do país. Quando se tratar dos chamados “reality shows”, entendemos que a proporção dos candidatos deve obedecer a distribuição étnica de todo o país, também mensurada pelo IBGE.

Por sua vez, a Sugestão nº 142, de 2014, apensada, também apresenta oportuno regramento a respeito do papel social das emissoras de televisão na formação da consciência crítica a propósito da sociedade, essencial para o exercício da cidadania numa sociedade democrática. Nesse sentido, enquanto concessões públicas, as emissoras de televisão devem, por intermédio de personagens ou questões abordadas ao longo das tramas das telenovelas ou minisséries, tratar de questões como o controle dos atos do Estado, a educação social, cidadã e política, a prevenção de doenças assim como proporcionar o conhecimento das disposições legais básicas que constituem o Estado Democrático de Direito.

Esses temas, fundamentais para a melhoria da qualidade da democracia representativa, são importantes elementos para incrementar a consciência cidadã dos brasileiros. Assim, as emissoras de televisão devem estar atentas para a sua contribuição, enquanto beneficiárias de concessões públicas, do interesse maior em promover e fortalecer nossas instituições democráticas. Por essa razão, consideramos essencial que, nas tramas das telenovelas e das minisséries, sejam incluídas discussões dessa ordem, de modo a promover o debate e a consciência dos cidadãos sobre os problemas coletivos e as formas democráticas de solucioná-los.

Em face do exposto, nosso voto é pela aprovação da Sugestão nº 141, de 2014, e da Sugestão nº 142, de 2014, apensada, na forma do Projeto de Lei em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputada LUIZA ERUNDINA
Relatora

PROJETO DE LEI N° , DE 2018
(Da Comissão de Legislação Participativa)

Dispõe sobre a constituição de elencos, personagens e apresentação de telenovelas, minisséries e de reality shows nas emissoras de televisão beneficiadas com a concessão pública, e dá outras providências".

O Congresso Nacional decreta:

"Art. 1º As telenovelas, minisséries e reality shows produzidos pelas emissoras de televisão aberta ou paga conterão personagens na proporção do número de brancos, pretos e pardos da população, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), exceto quando se tratar de conteúdo histórico específico de um segmento étnico singular.

§ 1º Quando a história se passar especificamente em um estado da federação ou cidade brasileira, a proporção do número de brancos, pretos e pardos obedecerá aos dados do último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), registrado para aquele estado ou cidade específica.

§ 2º. Além da exigência prevista no *caput* e no parágrafo 1º, as emissoras de televisão deverão assegurar a efetiva participação dos atores pretos ou pardos no desenvolvimento da estória, tanto em número de falas ou em tempo de participação nas cenas.

Art. 2º As telenovelas, minisséries e reality shows produzidos pelas emissoras de televisão, aberta ou paga, abordarão, no transcurso dos programas, temas relacionados à educação social, cidadã e política, o controle dos atos do Estado, a prevenção de doenças assim como deverão proporcionar o conhecimento das disposições legais básicas que constituem o Estado Democrático de Direito.

Art. 3º Caberá ao Ministério Público Federal avaliar o cumprimento, pelas emissoras de televisão, dos critérios da proporcionalidade da representação de brancos, pretos e pardos estabelecidos pelo artigo 1º e seus parágrafos, e a abordagem pertinente dos temas previstos pelo artigo 2º nas telenovelas, minisséries e reality shows.

Art. 4º O descumprimento dos parâmetros estabelecidos no quesito relacionado à proporcionalidade racial e à formação cidadã, de acordo com os artigos 1º e 2º, implicará na imediata suspensão do programa pelo Ministério Público Federal e aplicação de multa de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por dia de difusão do programa infrator.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

JUSTIFICAÇÃO

Nas sociedades contemporâneas, os meios de comunicação de massa constituem-se num dos instrumentos mais importantes de difusão de determinadas representações do mundo social. No Brasil, em particular, os programas difundidos pelas emissoras de televisão proporcionam uma fonte de informação, entretenimento e lazer para a maioria da população do país. No entanto, e apesar de serem concessões públicas, as emissoras de televisão têm privilegiado claramente, com ênfases distintas a depender do programa, a escolha de atores, atrizes ou participantes (no caso dos chamados “reality shows”) brancos, em detrimento dos pretos e pardos.

Um viés dessa importância produz efeitos perniciosos para a percepção que as pessoas constroem a respeito da representação das relações que se estabelecem entre brancos, pretos e pardos no país. Inferiorizados numericamente e, ademais, muitas vezes representando papéis secundários, as posições ocupadas por pretos e pardos que participam dos programas televisivos (sobretudo das novelas), em vez de apresentarem a diversidade racial, cultural e social do país, contribuem para reproduzir e

justificar a manutenção de uma sociedade fortemente marcada pela hierarquia social rígida e o preconceito racial.

Uma rápida análise dos roteiros, diálogos e posições sociais ocupadas por atores brancos, pretos e pardos e seus respectivos personagens aponta para o viés hierárquico e racista que orienta a escolha dos elencos das novelas e os papéis sociais distintos que são ocupados por estes. De forma predominante, os atores brancos representam personagens que ocupam posições não apenas relevantes do ponto de vista da trama mas, em geral, posições socialmente dominantes. Assim, são os atores brancos que representam os papéis associados às posições sociais dominantes, o que contribui para reproduzir e perpetuar essa estrutura discriminatória. Na trama, estes possuem falas mais longas, aparecem durante mais tempo nas cenas e ao longo dos capítulos, exercem posições de poder e comando e ocupam papéis mais importantes para o desenrolar da estória. Em contraste, atores pretos ou pardos ocupam posição inversa, seja socialmente ou em número e duração das falas e importância na trama de ficção.

Evidentemente, tal viés promovido pelos programas difundidos pelas emissoras de televisão entra em contradição com a realidade da população brasileira e sua divisão em grupos étnicos e raciais. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, PNAD-2014)², o número de pessoas que se declaram pretos ou pardos tem crescido no país entre 2004 e 2014, provavelmente em consequência da atuação dos diversos movimentos de defesa dos direitos das pessoas pretas ou pardas e das inúmeras manifestações culturais e artísticas que buscam resgatar os valores da cultura africana e afirmar o orgulho pelo pertencimento a um ou mais grupos étnicos que tanto contribuíram para a história e a cultura do país. Assim, entre 2004 e 2014, a população que se declarava branca passou de 51,2% para 45,5%; por sua vez, os que se declararam pardos passaram de 42,2% para 45,0%; finalmente, no mesmo período, os que se declaravam pretos passaram de

²Disponível em:
<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000024052411102015241013178959.pdf> (Acesso em 03/11/2017).

5,9% para 8,6% da população. Cabe acrescentar ainda que, desde 2007, segundo dados do IBGE, a população preta e parda superou a branca.

Portanto, além do viés associado às posições sociais representadas nas novelas, minisséries e “reality shows”, os programas televisivos não expressam a realidade étnica da sociedade brasileira em termos numéricos. Tal distorção contribui para gerar, na população preta e parda, o sentimento de que estas são excluídas das representações de mundo e das tramas de ficção que buscam retratar a realidade social do país. Nesse sentido, fica claro que o Projeto de Lei em tela enfrenta, de modo pertinente, o problema da sub-representação da população preta e parda nos programas difundidos para todo o país pelas emissoras de televisão. Como se beneficiam de concessões públicas, as emissoras de televisão devem obedecer a critérios mais transparentes e menos discricionários, considerando-se o importante papel social que cumprem na formação da consciência das pessoas e na representação, ainda que em caráter ficcional, da realidade social do país.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2018.

Deputado POMPEU DE MATTOS
Presidente da CLP