

AS PROPOSTAS APRESENTADAS NO CONGRESSO DO BRASIL PARA OS DIREITOS DE TRANSMISSÃO DE EVENTOS ESPORTIVOS

Anderson David Gomes dos Santos¹

Resumo: Este artigo parte de pesquisa documental que analisa as propostas apresentadas de 2001 a 2018 no Congresso do Brasil para regular a venda de direitos de transmissão de eventos esportivos. A base teórico-metodológica utilizada passa pelos estudos de políticas públicas, casos de Subiratz et. al. (2008) e Bolaño (2007), assim como de pesquisas sobre legislação relacionada ao futebol, casos de Santos (2013a) e Leite Júnior (2015). A coleta de dados foi realizada no site do Congresso Nacional a partir da palavra-chave “direitos de transmissão”, em que encontramos projetos de lei e aditivos de Medidas Provisórias tratando de 3 assuntos: transmissão por TVs público-estatais e/ou educativas; regulamentação da negociação de direitos de transmissão de torneios esportivos; e requerimentos para audiências públicas.

Palavras-chave: regulação; direitos de transmissão; Brasil.

The proposals presented at the Brazilian Congress for the rights to broadcast sports events

Abstract: This article part of documentary research that analyzes the proposals presented from 2001 to 2018 at the Brazilian Congress to regulate the sale of broadcasting rights to sporting events. The theoretical-methodological basis used is the public policy studies, cases of Subiratz et. al. (2008) and Bolaño (2007), as well as research on legislation related to football, cases of Santos (2013a) and Leite Júnior (2015). Data collection was carried out on the website of the National Congress from the keyword "broadcasting rights", in which we find bills and additives of Provisional Measures dealing with 3 subjects: transmission by public-state and/or educational TV; regulation of the trading of sports tournament broadcasting rights; and requirements for public hearings.

Keywords: regulation; rights of transmission; Brazil.

Las propuestas presentadas en el Congreso de Brasil para los derechos de transmisión de eventos deportivos

Resumen: Este artículo parte de investigación documental que analiza las propuestas presentadas de 2001 a 2018 en el Congreso de Brasil para regular la venta de derechos de transmisión de eventos deportivos. La base teórico-metodológica utilizada pasa por los estudios de políticas públicas, casos de Subiratz et. al. (2008) y Bolaño (2007), así como de investigaciones sobre legislación relacionada al fútbol, casos de Santos (2013a) y Leite Júnior (2015). La recolección de datos fue realizada en el sitio del Congreso Nacional a partir de la palabra clave "derechos de transmisión", en que encontramos proyectos de ley y aditivos de

¹ Professor da Unidade Educacional Santana do Ipanema/Campus Sertão da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e presidente do capítulo Brasil da União Latina de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura (ULEPICC-BR). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Jornalista graduado em Comunicação Social pela UFAL, mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e membro do grupo de pesquisa Comunicação, Economia Política e Sociedade (CEPOS), e-mail: andderson.santos@gmail.com. Santana do Ipanema-AL, Brasil.

Medidas Provisionales tratando de 3 asuntos: transmisión por TVs público-estatales y/o educativas; regulación de la negociación de derechos de transmisión de torneos deportivos; y requerimientos para audiencias públicas.

Palabras clave: regulación; derechos de transmisión de eventos deportivos; Brasil.

Introdução

Este artigo faz parte da construção de uma pesquisa de doutorado em que se pretende realizar um levantamento sobre a presença de elementos legais que tratem da regulamentação da venda de direitos de transmissão esportivos na Argentina, no Brasil e no México.

A partir disso, o artigo pretende tratar de uma parte da pesquisa documental necessária durante a investigação, apresentada no seguinte problema: As propostas de lei apresentadas de 2001 a 2018 no Congresso do Brasil para regular a venda de direitos de transmissão de eventos esportivos neste país podem configurar um agendamento ligado a uma política de comunicação?

O objetivo, assim, é realizar uma análise descritiva das propostas para regulamentar a venda desses direitos econômicos apresentadas no Congresso Nacional, de maneira a entender, a partir de autores ligados à análise de políticas públicas, se elas podem se configurar enquanto política pública ou, como entendemos no que ocorreu na Argentina e no México, seriam resultado/consequência de políticas voltadas a regular a comunicação eletrônica.

Assim, a base teórico-metodológica parte dos estudos em análises de políticas públicas, casos de Subiratz et al. (2008) e Bolaño (2007), assim como de estudos específicos sobre legislação relacionada ao futebol, casos de Santos (2013a) e Leite Júnior (2015). A coleta de dados foi realizada a partir de busca no site do Congresso Nacional² a partir da palavra-chave “direitos de transmissão”, com as opções sendo filtradas para os casos que tratassem de esportes, em que encontramos projetos de lei e aditivos de Medidas Provisórias.

Para atingir o objetivo proposto, este artigo está dividido nas seguintes partes: apresentação da análise de políticas públicas, com interligação aos estudos que tratam das políticas de comunicação voltadas à Indústria Cultural no Brasil; em seguida, tratar-se-á de como a transmissão dos esportes pelos meios de comunicação vem tendo visibilidade em alguns momentos no Brasil; para depois tratarmos do nosso objeto de estudo, as propostas legais apresentadas no Congresso que tratam do tema “direitos de transmissão de eventos esportivos”.

Análise de políticas públicas e a Indústria Cultural no Brasil

² <https://www.congressonacional.leg.br/>

Ao analisar propostas de lei é necessário tratar do que são e como podem ser formatadas políticas públicas, independentemente do setor social, econômico e/ou cultural envolvido. Este tópico do artigo é dedicado a fazer um panorama geral sobre o tema, passando em seguida pelo mapeamento da situação da Indústria Cultural no Brasil, que é quem contrata os direitos de transmissão de eventos esportivos, cuja estrutura de mercado tem reflexos diretos em como se negocia este produto para ser transformado em programa midiático.

Partimos neste momento das considerações sobre o conceito de políticas públicas a partir de Subiratz et al. (2008), que destacam a importância de entender o Estado como espaço de ação a partir de disputa e interações entre as instituições públicas e demais atores públicos e privados que causam ou sofrem efeitos negativos de determinado problema, por isso a necessidade de ter suas ações regulamentadas por algumas instituições. Assim, é necessário compreender “*las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional*” (Ibid., p. 8).

A política pública é definida por Subiratz et al. (2008, p. 36) como:

una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Os estudos da Economia Política da Comunicação (EPC) consideram como elemento importante para analisar a concorrência na Indústria Cultural as barreiras de mercado, cuja taxonomia para este setor é dividida em: estético-produtivas e político-institucionais (BOLAÑO, 2000). Na disputa para a manutenção ou promoção de novas leis ou decisões judiciais, de efeito direto ou indireto, é que estão situadas as político-institucionais, que consideram os recursos utilizados pelos grupos empresariais para tratar da intervenção pública. A partir desse conceito, dentre outros aspectos teórico-metodológicos, que está a relação dos estudos em EPC com os de análise de políticas públicas.

Nesse sentido, Bolaño (2007, p. 17) afirma que o mercado de audiovisual no Brasil, ainda regido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (1962), age a partir de um capitalismo selvagem, tendo como características de sua regulação a concentração de mercado e a delimitação de barreiras à entrada do capital estrangeiro, limitando “a manifestações das expressões locais e o desenvolvimento de um panorama audiovisual diversificado, servindo

basicamente aos interesses políticos e econômicos hegemônicos que se articulam no seu interior”.

O autor diferencia ainda na disputa da regulamentação do setor, ainda hegemônico enquanto atrativo de audiência e de recursos publicitários – mesmo considerando o potencial cada vez maior das ferramentas digitais para ambos os aspectos –, três concepções:

Uma, conservadora, absoluta durante o período do regime militar, garante uma sólida articulação de interesses entre os poderes políticos e econômicos locais e nacionais. As reformas promovidas na área de telecomunicações serviram para fortalecer a ala liberal – segunda concepção – da aliança que sustentava o governo de Fernando Henrique Cardoso. Todo o projeto de reforma do CBT (incluindo a LGT e a LGCEM) decorre da vontade modernizadora dessa ala, cujas propostas de fortalecimento da concorrência aproximavam-na de alguma forma da terceira perspectiva – progressista –, defensora da diversidade cultural, dos princípios do serviço público e da prioridade das funções culturais e educativas dos meios. A importância desta última tendência na formulação dos meios situa-se na capacidade que teve de introduzir certos princípios e mecanismos no texto legal, os quais, não obstante, encontram-se ainda longe de serem efetivamente aplicados (BOLAÑO, 2007, p. 91).

Após a publicação de Bolaño (2007), o Brasil ainda sancionaria a Lei de Serviço de Acesso Condicionado (Lei n. 12.485/2011), que trata do mercado de TV condicionada a pagamento. Nessa lei aparecem algumas medidas para evitar a propriedade cruzada, separando produtores de conteúdo das decisões administrativas das distribuidoras, dentre outros aspectos relevantes, incluindo aí o entendimento de eventos esportivos como “Eventos de Interesse Nacional” (SANTOS, 2013 b, p. 157-159).

Discussão pública sobre venda de direitos de transmissão esportiva no Brasil

Em outro momento (SANTOS, 2013b), analisamos as políticas públicas existentes no Brasil sobre os esportes, considerando as seguintes legislações: Constituição da República Federativa do Brasil (1988); o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei n° 4117/1962); a Lei do SeAC (Lei n° 12.485/2011); o Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei n° 10.671/2003); e a Lei do Esporte, ou “Lei Pelé” (Lei n° 9.615/1998).

Neste artigo, trataremos mais à frente dos artigos da “Lei Pelé” que tratam dos direitos de transmissão de eventos esportivos, pois é a ela que alguns dos projetos de lei se direcionam ao tratar de algum tipo de mudança quanto a este assunto. Mas é necessário observar de forma preliminar que, embora tenham

autonomia garantida pela Constituição Federal, as entidades e associações desportivas devem seguir os princípios constitucionais e demais legislações. Além disso, o desporto, integrado ao lazer numa perspectiva social, deve receber garantias específicas do poder público (SANTOS, 2013b). Enquanto que também cabe ao Estado regulamentar e fiscalizar as relações de mercado. No caso de um torneio, como o Campeonato Brasileiro de futebol, por exemplo, Leite Júnior (2015, p. 50) afirma que ele é “organizado pela Confederação Brasileira de Futebol (CBF), por seu turno, encontra-se no âmbito do desporto formal (futebol), de rendimento (art. 3º, III da Lei 9615/98) e profissional (tem objetivo de obter renda, é praticado por atletas remunerados)”, podendo ser regulado pelo Estado.

Então, por que este tema é pouco tratado, inclusive do ponto de vista do Direito Econômico, como afirma Leite Júnior (2015)? Por coincidência, Subiratz et al. (2008, p. 18) usam como exemplo para a situação de um problema social que não gera uma política pública o caso do desporto, em que:

[...] la ausencia de una política pública puede derivarse no tanto de la falta de caracterización como problema de tales situaciones, como de los bloqueos o acciones corporativas o privadas que tratan de controlar ese sector y evitar así la actuación de los poderes públicos.

Subiratz et al. (2008) explicam ainda que para se tornar um problema de tratamento político é necessário que se tenha um processo de construção social, em que se perceba a diferença entre a situação atual e a ideal, desejável. Porém, trata também da necessidade da participação dos meios de comunicação para difundir a questão. Partindo para a regulação da Indústria Cultural, trata-se de processos que os grupos proprietários de meios de comunicação são diretamente atingidos, o que justifica o motivo de ser um tema que possui dificuldade para chegar na agenda política.

O caso que nos interessa na pesquisa, os direitos de transmissão de eventos esportivos no Brasil, teve certa repercussão pública a partir do procedimento administrativo nº 08012.006504/1997-11, queixa levada ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) em 21 de julho de 1997. A queixa tinha como objeto a aquisição dos direitos de transmissão do Campeonato Brasileiro de Futebol em que, apesar de ter ofertado um lance maior, o SBT perdera a licitação para a proposta conjunta de Band e Globo, por esta possuir canal esportivo na TV fechada, maior probabilidade de gerar um sistema de *pay-per-view* e ambas terem direito à preferência na concorrência. A denúncia foi contra a Rede Globo de Televisão, a Globosat, a Rede Bandeirantes de Televisão, a TVA, a (CBF), o Clube dos 13 e a Associação Brasileira dos Clubes de Futebol (Clube dos Onze) (SANTOS, 2013c).

O processo foi arquivado naquele ano, mas reaberto em 2000, e teve desfecho apenas em 2010, com a assinatura de Termo de Cessação de Conduta entre Grupo Globo e o Clube dos 13, como afirma Santos (2013a, p. 211):

No caso da GLOBOPAR, o principal ponto é a renúncia à preferência, a partir do contrato em vigor [...]. Para o Clube dos 13, o TCC teria duração de 5 anos, com mais pontos a serem verificados, tais como: abster-se da cláusula de preferência; venda dos direitos por mídia (o que já ocorria desde 2004); e liberdade da sublicenciada para escolher as partidas.

A decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) beneficiou o Grupo Globo, que fechou os novos contratos de exibição do Campeonato Brasileiro de Futebol 2012 até 2018 em contratos separados por clubes, em caráter de exclusividade na transmissão de seus meios de comunicação – modelo considerado ruim porque o evento futebol necessita, numa perspectiva ideal, de negociação coletiva, vide que uma partida ou um torneio envolvem mais de um proprietário de direito de imagem. Porém, o debate sobre os novos contratos assinados serviu para que o tema passasse a ser discutido também na esfera política.

Dentro deste momento histórico, Santos (2013c, p. 220) afirma que:

No dia 27 de abril [de 2011] foi realizada uma audiência pública sobre a venda dos direitos de transmissão do Campeonato Brasileiro de Futebol na Comissão de Educação, Esporte e Cultura do Senado, em Brasília. Estiveram presentes: representantes dos grupos comunicacionais, Organizações Globo, Rede Record, Grupo Bandeirantes e RedeTV!; o presidente do Clube dos 13, Fábio Koff; o presidente da CBF, Ricardo Teixeira; e o então presidente do CADE, Fernando Furlan.

O então presidente da Comissão, o senador Roberto Requião (PMDB-PR) chegou a cogitar a formulação de uma proposta de lei sobre o assunto. Porém, como veremos a seguir, são outros congressistas que fizeram isso.

Pontos principais das propostas

Com essas informações, buscamos observar, preliminarmente, as propostas de deputados federais e senadores do Brasil que visassem criar ou mudar a Lei do Esporte, adicionar ou criar emendas a medidas provisórias. É a isto que dedicaremos esta parte do artigo.

- Lei Pelé

A preocupação deste ponto segue o que aponta Subiratz et al. (2008, p. 39), quando estabelecem uma série de elementos constitutivos de uma política pública ao tratar do programa de intervenções, em que seria necessária atenção para diferenciar se *“trata de un único programa de intervención que no tiene continuación en otras acciones, no deberíamos considerarlo como una política pública, sino un producto entre otros de los elementos constitutivos de una política pública”*.

Antes de tratar do que encontramos ao buscar as informações no site do Congresso Nacional, é importante informar que atualmente a legislação sobre direitos de transmissão de eventos esportivos existe apenas na Lei do Esporte, ou “Lei Pelé” (Lei nº 9615/1998). O tema consta no Capítulo V, dedicado à prática do desporto profissional (no caso brasileiro, o futebol), em que o Artigo 42 se dedica à “transmissão ou retransmissão de imagens de espetáculo ou eventos esportivos” (BRASIL, 2003, p. 30).

Modificado pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, o Artigo 42 traz as seguintes informações que interessam aqui:

Art. 42. Pertence às entidades de prática desportiva o direito de arena, consistente na prerrogativa exclusiva de negociar, autorizar ou proibir a captação, a fixação, a emissão, a transmissão, a retransmissão ou a reprodução de imagens, por qualquer meio ou processo, de espetáculo desportivo de que participem.

§ 1º Salvo convenção coletiva de trabalho em contrário, 5% (cinco por cento) da receita proveniente da exploração de direitos desportivos audiovisuais serão repassados aos sindicatos de atletas profissionais, e estes distribuirão, em partes iguais, aos atletas profissionais participantes do espetáculo, como parcela de natureza civil.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à exibição de flagrantes de espetáculo ou evento desportivo para fins exclusivamente jornalísticos, desportivos ou educativos, respeitadas as seguintes condições:

I - a captação das imagens para a exibição de flagrante de espetáculo ou evento desportivo dar-se-á em locais reservados, nos estádios e ginásios, para não detentores de direitos ou, caso não disponíveis, mediante o fornecimento das imagens pelo detentor de direitos locais para a respectiva mídia;

II - a duração de todas as imagens do flagrante do espetáculo ou evento desportivo exibidas não poderá exceder 3% (três por cento) do total do tempo de espetáculo ou evento;

III - é proibida a associação das imagens exibidas com base neste artigo a qualquer forma de patrocínio, propaganda ou promoção comercial (BRASIL, 1998).

O último inciso do parágrafo segundo está em consonância ainda com mudança realizada em 2003 no Artigo 27, que “passou a impedir as concessionárias de rádio e televisão de difusão aberta, bem como de televisão por assinatura, de patrocinar ou veicular sua própria marca, bem como a de seus canais e dos títulos de seus programas, nos uniformes de competições das entidades” (SANTOS, 2013, p. 43). Além deles, o Artigo 84-A trata da transmissão dos jogos da seleção brasileira de futebol, que deve ocorrer em todo o país pela TV aberta, sem exceção.

- Procedimento de coleta de dados

Visto isso, podemos tratar do levantamento realizado para coleta de dados para a pesquisa documental. Realizamos a busca pelo termo “direitos de transmissão” no site do Congresso Nacional, utilizando de novos filtros a partir das informações coletadas no que encontramos (caso do número do PL, que só aparecia em outros requerimentos ou propostas).

Filtramos, assim, a busca por projetos de lei e aditivos de medidas provisórias e, a partir deles, percebemos quatro temas diferentes: transmissão de torneios esportivos por TVs público-estatais e/ou educativas; regulamentação da negociação de direitos de transmissão de torneios de futebol e/ou esportivos pela TV aberta; repasse de direito de imagem; e requerimentos para audiências públicas.

Separamos o que nos interessa na proposta de pesquisa, excluindo os convites para audiências públicas e o projeto de lei que trata do repasse de 0,5% do direito de imagem para os árbitros. Assim, identificamos 2 projetos de lei e um aditivo em Medida Provisória que tratam da transmissão por TVs educativas; outros 3 projetos de lei e uma sugestão de Medida Provisória que tratam da mudança de artigos da Lei nº 9.615; e outro projeto de lei que trata da obrigação de pregão eletrônico para licitar o direito de transmissão dos jogos da seleção brasileira de futebol.

No que interessa como aproximação ao objeto de estudo, pegando o viés brasileiro, não iremos, ainda, destrinchar potencialidades e problemas dos projetos, ficando apenas na descrição do que apresentam, sem dar continuidade também à análise da tramitação.

- Propostas para transmissão de TVs público-estatais

No período analisado, a primeira proposta que surgiu foi do deputado federal Edson Duarte (PV-BA), o Projeto de Lei nº 1.878/2003, que buscava autorizar “as emissoras educativas estatais a transmitirem, sem custos, eventos esportivos de interesse nacional” (DUARTE, 2003). O projeto determinava como custos apenas o de utilização do espaço físico no dia do evento (água e energia), valendo a partir da publicação da lei, com todos os contratos assinados precisando ser remetidos ao Ministério do Esporte.

Algo presente nas legislações da Argentina e do México sobre transmissão de eventos esportivos³, o PL 1.878 considera como evento de interesse nacional as competições esportivas nacionais e internacionais disputadas por atletas individualmente ou por equipes ou seleções nacionais. Segundo a justificativa desse PL, 20% dos jogos do Campeonato Brasileiro de futebol não haviam sido exibidos na TV aberta (30%) ou na TV fechada (50%), o que seria pior em outros esportes, o que contrariaria o princípio constitucional de direito à informação, por limitar o acesso a quem não teria condições financeiras (DUARTE, 2003).

Em 2007 foi proposto outro Projeto de Lei para transmissão de eventos esportivos pela rede de televisões educativas públicas e estatais. O PL 825/2007, de autoria do deputado federal Silvio Torres (PSDB-SP), buscava alterar o parágrafo 2º do Art. 42 da Lei Pelé, que trata da exceção sobre a captação de imagens de eventos esportivos, incluindo um novo inciso: “a transmissão aberta para a rede de televisão educativa pública ou estatal conforme previsto em Lei” (TORRES, 2007, p. 2).

O PL 825/2007 diferencia melhor qual o tipo de conteúdo seria repassado para a rede de televisão educativa pública ou estatal, ao considerar que alguma empresa privada tenha adquirido o direito de transmissão dos seguintes tipos de eventos:

- I - Campeonatos mundiais e seus respectivos jogos e provas classificatórias ou eliminatórias;
- II – Campeonatos de ligas mundiais e seus respectivos jogos e provas classificatórias ou eliminatórias;
- III – Campeonatos continentais ou intercontinentais e seus respectivos jogos e provas classificatórias ou eliminatórias;
- IV – Jogos Pan-americanos;
- V – Jogos Olímpicos;
- VI – Jogos ParaPan-americanos;
- VII – Jogos Paraolímpicos;
- VIII – Copas do Mundo e seus respectivos jogos e provas classificatórias ou eliminatórias; e
- IX – Amistosos de seleções. (TORRES, 2007, p. 1).

A proposta de Torres (2007) veda qualquer tipo de publicidade na transmissão desses eventos para esse tipo de emissoras. Além disso, o foco de

³ Santos (2015) indica para o caso argentino que a *Ley de Medios* se preocupou em dois aspectos quanto à transmissão do evento esportivo, considerado “conteúdo de interesse relevante”: o direito de acesso e a forma como a publicidade aparece. No caso mexicano, o autor indica que dentre as mudanças de oito capítulos da constituição mexicana quanto à infocomunicação, em 2013, constava a criação do *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (IFT), a quem caberia delimitar os “conteúdos nacionais relevantes”, sobre os quais não se poderia adquirir o direito de transmissão exclusiva, dentre os quais estavam “as cerimônias de abertura e encerramento das Olimpíadas, as partidas de futebol da seleção mexicana, algumas partidas da Copa do Mundo FIFA e a final do campeonato mexicano” (Ibid., p. 7).

atuação está nos torneios que são exclusivos para a TV fechada, que deixariam de mostrar o “exemplo de dedicação, esforço pessoal, espírito de equipe, liderança, companheirismo e respeito aos adversários” (Ibid., p. 2) que os atletas brasileiros dariam à maior parcela dos cidadãos. A proposta se enquadraria ainda no bojo da discussão dos novos canais público-estatais, que ocorria naquele momento e a qual a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) seria o resultado no final de 2007.⁴

Outra proposta nesse sentido apareceu em 2016, ano dos Jogos Olímpicos de Verão do Rio de Janeiro. Em meio à Medida Provisória 742/2016, que tratava da flexibilização do programa de rádio “A Voz do Brasil” durante a realização do megaevento esportivo, o deputado Afonso Florence (PT-BA) propôs um aditivo que tratasse da “comercialização de direitos de transmissão e a veiculação nos meios de comunicação social de eventos desportivos” com participação de atletas ou equipes brasileiras representando o país (FLORENCE, 2016, p. 1).

Ainda que seja ampla, essa proposta veio para este tópico por determinar no parágrafo 5º do Art. 4º que “a Empresa Brasil de Comunicação fica obrigada a transmitir os eventos desportivos” (FLORENCE, 2016, p. 3), casos de: campeonatos mundiais, ligas mundiais, continentais ou intercontinentais, incluindo momentos classificatórios; Jogos Pan-americanos; Jogos Olímpicos; Jogos Parapan-americanos; Jogos Paraolímpicos; Amistosos de seleções; Jogos Mundiais Militares; Olimpíadas Universitárias; Jogos Universitários; Olimpíadas Escolares; e Jogos Escolares.

O Art. 5º do aditivo propõe ainda que as emissoras educativas públicas ou estatais teriam direito às transmissões dos eventos desportivos cujos direitos tivessem sido adquiridos por outra emissora, que deveria avisar à EBC e ao (então) Ministério das Comunicações pelo menos 30 dias antes do evento que não iriam exibí-los ao vivo, com a transmissão passando a ocorrer “por meio de sinal disponibilizado às emissoras de televisão educativa pública ou estatal pela emissora do serviço de radiodifusão de sons e imagens que detenha o contrato de transmissão” (FLORENCE, 2016, p. 3). A EBC seria a primeira a receber o sinal, ficando responsável pelos custos operacionais possíveis e em definir quais emissoras de televisão educativa estariam aptas.

Quanto à oferta dos direitos de transmissão desses eventos esportivos, deveria ocorrer de forma transparente e isonômica, com o parágrafo 1º do Art. 4º definindo as seguintes condições:

I – A rede da emissora possua cobertura mínima de 95% (noventa e cinco por cento) da população do país;

⁴ O PL 825/2007 foi apensado ao PL 1.878/2003 em 02 de maio de 2007, encontramos ainda a realização de uma audiência pública sobre o tema em 2008, na Comissão de Turismo e Desporto; e uma solicitação de audiência pública da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, em 2013, já com mudanças no PL a partir de emenda da comissão.

II – O contrato não vede a aquisição de direitos de transmissão para veiculação de resumos diários das competições, em horário diferido, por outras emissoras do serviço de radiodifusão de sons e imagens;

III – Os eventos desportivos sejam cobertos de maneira razoável, abrangente e com diversidade de modalidades (FLORENCE, 2016, p. 2).

Os demais parágrafos do Art. 4º definiam ainda a possibilidade de multiprogramação para a transmissão desses eventos esportivos, enquanto proíbe a aquisição desses direitos para veiculação exclusiva. O aditivo valeria para torneios com direitos de exibição contratados em até 6 meses depois da sanção da MP, alterando a redação do parágrafo segundo do Art. 42 da Lei Pelé, que receberia o seguinte texto como inciso segundo, ao tratar da exceção da posse desse tipo de produto: “transmissão aberta por emissora de televisão educativa pública ou estatal prevista no art. 1º desta lei” (FLORENCE, 2016, p. 5).

Esse aditivo de MP está entre os dois principais pontos que conseguimos filtrar a partir da busca no Congresso Nacional. O Quadro 1 apresenta uma síntese das propostas aqui apresentadas e a situação atual de tramitação.

Quadro 1 – Propostas para transmissão de TVs público-estatais

PL/MP	Ano	Proposta	Situação atual
PL 1.878 (Eduardo Leite)	2003	Autoriza as emissoras educativas estatais a transmitirem, sem custos, eventos esportivos de interesse nacional	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática designou relator (18/04/2018)
PL 825 (Silvio Torres)	2007	Dispõe sobre a transmissão de eventos esportivos pela rede de televisão educativa pública e estatal	Apensado ao PL-1.878/2003, em 2007
MP 742 (Afonso Florence)	2016	Comercialização de direitos de transmissão e a veiculação nos meios de comunicação social de eventos desportivos que compreendam as modalidades olímpicas e paraolímpicas, profissionais e amadoras, das quais participem equipes, times, seleções, grupos ou atletas brasileiros, representando oficialmente o Brasil, realizados no	Emenda não aprovada. MP arquivada em 13/03/2017

		território nacional e no exterior, e exibidos no País.	
--	--	--	--

Fonte: autoria própria a partir do site do Congresso Nacional

Seguiremos agora para a apresentação que mais interessa quanto ao projeto de pesquisa maior que este artigo conforma uma das atividades, as propostas sobre a venda dos direitos de transmissão no Brasil.

- Regulamentação dos direitos de transmissão

A primeira proposta para regulamentar a venda dos direitos de transmissão no país é de 2011, dentro das discussões da mudança do modelo da negociação para a exibição do Campeonato Brasileiro de Futebol. O deputado federal Mendonça Filho (DEM-PE) propôs o Projeto de Lei 2.019/2011, que era específico para este torneio, e após a aprovação deveria ser aplicada em até 3 anos da última venda dos direitos de transmissão.

Pegando os artigos, o 2º delimita a importância da existência de uma entidade representativa dos clubes para negociar os direitos seis meses antes da venda, com delimitação do apoio de pelos menos 60% dos clubes de determinada divisão.

Já o Art. 3º define como a venda dos direitos deveria ser realizada: por concorrência pública, de forma transparente; a entidade representativa dos clubes poderia escolher os critérios, incluindo o potencial de audiência; o contrato não poderia ter qualquer cláusula de preferência e deveriam ter o limite de 3 anos (MENDONÇA FILHO, 2011).

Quanto aos pacotes a serem licitados, fixa-se em pelo menos um para a TV aberta e outro para a TV fechada, incluindo nesta o *pay-per-view*, com o parágrafo terceiro do Art. 4 definindo que: “havendo um único ganhador de todos os pacotes, este último será obrigado a sublicenciar direitos a outra emissora para pelo menos dois jogos por semana, podendo ser reduzido para um jogo, caso a rodada tenha menos jogos que o normal” (MENDONÇA FILHO, 2011, p. 2).

Os artigos 5º e 6º proibiriam as empresas midiáticas de transmitirem mais que 10% do tempo de programação para jogos do torneio com um mesmo time, não podendo ultrapassar 20% a soma das partidas transmitidas de dois clubes no cômputo geral. De maneira a garantir maior igualdade também do ponto de vista financeiro, para além da difusão de imagem, a proposta de lei indicava a seguinte divisão dos recursos: “I – cinquenta por cento (50%) do total arrecadado dividido de forma igualitária entre os clubes; II – cinquenta por cento (50%) do total arrecadado dividido tomando por base a colocação do time no campeonato anterior e a média da audiência dos jogos nos anos anteriores” (MENDONÇA FILHO, 2011, p. 2-3).

A justificativa do projeto cita o contexto que marca a sua criação, da assinatura do Termo de Cessão de Conduta no Cade entre Grupo Globo e Clube dos 13, descrevendo alguns problemas vistos durante o processo (caso da prioridade na renovação dos contratos) e, após ele, com o fim da centralização das negociações. Além disso, explica o porquê de o projeto se direcionar apenas ao Campeonato Brasileiro, por considerar a importância da regularidade do torneio e o valor pago para a sua transmissão; com a proposta sendo comparada aos modelos então aplicados nas ligas de futebol da Espanha (semelhante ao brasileiro) e da Inglaterra (a ser seguido) (MENDONÇA FILHO, 2011).

Depois da assinatura dos novos contratos com o Grupo Globo, que duraram de 2012 a 2016, um novo projeto de lei só foi apresentado em 2014, trazendo muitos dos elementos do PL de Mendonça Filho, tornando-se a base das propostas de regulamentação dos direitos de transmissão que surgiram no Congresso Nacional: o Projeto de Lei 7.681/2014 do deputado federal por Pernambuco, Raul Henry (PMDB).

O PL 7.681/2014 pretendia criar 5 novos parágrafos no Art. 42, que definem: a necessidade de centralização da comercialização de direitos de transmissão de eventos desportivos nacionais e regionais a partir de uma entidade que os clubes concordem; distribuição das cotas de direitos que seguem o modelo inglês (50% igualmente, 25% por rendimento no campeonato e 25% de acordo com o número de jogos transmitidos); transparência na publicação da venda de direitos, proibindo ainda cláusulas de preferência; venda em, pelo menos, dois pacotes (um para TV aberta e outro para TV fechada/*pay-per-view*); e limite para transmissão de jogos de um mesmo time (10% do total, 20% na soma de duas equipes) (HENRY, 2014).

Dentre os elementos que justificam a lei, Henry (2014, p. 7) apresenta a importância do futebol enquanto elemento cultural e do fato de o uso da TV aberta se dar a partir de uma concessão pública:

O futebol, no Brasil, é mais que um mero esporte. É patrimônio cultural do povo. Depois da língua portuguesa, é o principal traço da identidade nacional. Por isso, merece uma regulação justa, equilibrada, que garanta o princípio da competitividade e, ao mesmo tempo, do mérito esportivo e da representatividade das torcidas. Além disso, essa proposta se justifica pelo caráter de concessão pública que têm as transmissões de TV no país. Por tudo isso, esse é um assunto de inquestionável interesse público.

Com a saída de Henry para ocupar o cargo de vice-governador de Pernambuco a partir de 1º de janeiro de 2015, outros dois projetos de lei apareceram naquele ano tratando do tema, ambos copiando o PL 7.681/2014. O primeiro foi apresentado pelo deputado federal Betinho Gomes (PSDB-PE), PL 755/2015 (GOMES, 2015). O segundo foi apresentado pelo deputado federal Fábio Ramalho (PV-MG), PL 982/2015, que traz os mesmos elementos legais,

modificando apenas os parágrafos iniciais da justificativa, em que afirma estar embasado na proposta de Henry, arquivada (RAMALHO, 2015). Esse foi apensado ao PL de Gomes.

Ainda em 2015, o deputado federal Mendonça Filho (DEM-PE) propôs um aditivo na Medida Provisória nº 671/15, que tratava do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro. A proposta do deputado propunha a adição de 4 novos parágrafos no Art. 42 da Lei Pelé, misturando o PL 2.019/2011, de sua autoria, com o PL 7.681/2014, de Henry, com a única diferença para o projeto de 2014 constando no quarto parágrafo, em que há a delimitação de que 60% dos clubes deveriam concordar na criação da instituição que os representasse.

O conjunto das justificativas reproduz o que estava no PL de Henry, com apenas dois parágrafos diferentes. Um que destaca a grande participação dos recursos de direitos de transmissão nas receitas totais dos clubes, para além da exposição que a mídia gera; e outro que apresenta o Campeonato Brasileiro da primeira divisão como de interesse estratégico para clubes e empresas, por proporcionar jogos mais interessantes, já que “agrupa os melhores e mais tradicionais times do país, justamente os que contam com as maiores torcidas” (MENDONÇA FILHO, 2015, p. 2).

Outra proposta para um produto específico foi feita pelo deputado federal Vinícius Carvalho (PRB-SP), só que especificamente para tratar da transmissão dos jogos das seleções brasileiras de qualquer modalidade esportiva, cuja venda de direitos deveria ser feita por pregão eletrônico.

O PL 2.868/2015 alteraria o Art. 84-A da Lei Pelé, criando um Art. 84-B, entendendo, conforme justificativa de Carvalho (2015, p. 2) que “a importância social desses eventos não encontra correspondência, porém, nos mecanismos de comercialização de direitos de transmissão desses eventos, os quais não garantem a necessária transparência ao processo”.

O Quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese das propostas aqui apresentadas e a situação atual de tramitação.

Quadro 2 – Propostas para regulamentar a venda de direitos de transmissão

PL/MP	Ano	Proposta	Situação atual
PL 2.019 (Mendonça Filho)	2011	Dispõe sobre a regulamentação da venda dos direitos de transmissão de jogos de futebol do campeonato brasileiro pela televisão	Arquivado em 05/02/2013
PL 7.681 (Raul Henry)	2014	Dispõe sobre a distribuição dos recursos oriundos da comercialização dos direitos de transmissão de imagem de eventos esportivos	Arquivado em 26/08/2015
PL 755 (Betinho Gomes)	2015	Dispõe sobre a distribuição dos recursos oriundos da	Parecer da Comissão do

		comercialização dos direitos de transmissão de imagem de eventos esportivos	Esporte publicado em 18/12/2017
PL 982 (Fábio Ramalho)	2015	Dispõe sobre a distribuição dos recursos oriundos da comercialização dos direitos de transmissão de imagem de eventos esportivos	Apensado ao PL-755/2015 em 06/12/2017
MP 671 (Mendonça Filho)	2015	Dispõe sobre a distribuição dos recursos oriundos da comercialização dos direitos de transmissão de imagem de eventos esportivos	Emenda não aprovada. Mesa da Câmara comunica manutenção de veto em 19/11/2015.
PL 2.868 (Vinicius Carvalho)	2015	Dispõe sobre a obrigatoriedade de uso de pregão eletrônico para a comercialização dos direitos de transmissão dos jogos das seleções brasileiras de qualquer modalidade esportiva	Arquivado em 11/09/2017

Fonte: autoria própria a partir do site do Congresso Nacional

O assunto teve requerimentos pedindo audiências públicas para tratar do tema, mas sem maiores avanços, enquanto que os novos contratos do produto modificaram em parte a situação das negociações do Campeonato Brasileiro de Futebol, com disputa entre o Grupo Globo e o (então) Esporte Interativo, parte do conglomerado internacional Turner Brasil/Warner Media, que gerou a mudança na divisão dos recursos, assunto para outro trabalho.

Considerações finais

Este artigo apresentou as propostas legais apresentadas no Congresso Nacional do Brasil que trataram da mudança nos direitos de transmissão de eventos esportivos do país, passando por projetos de lei e aditivos de medidas provisórias de 2003 a 2016.

Ainda que não tivéssemos aqui o intuito de analisar as tramitações de cada proposta, é importante observar como o tema tem períodos de maior atenção que em outros, com os hiatos das propostas representando a diminuição do interesse dos grupos sociais interessados em resolver os problemas que existem. Ainda assim, as propostas apresentadas dão foco a questões midiáticas sem passar por uma discussão maior sobre o oligopólio midiático no Brasil.

Sendo assim, respondendo ao que apontamos sobre o que indicam Subiratz et al. (2008) referente às políticas públicas, o que foi apresentado para alterar a negociação dos direitos de transmissão de eventos esportivos

representa criação de política pública separada de maior discussão sobre a regulação da comunicação de uma forma mais ampla no país.

Desta forma, destacamos que além de tratar de um tema popular, o futebol televisionado, o peso das barreiras de mercado na Indústria Cultural brasileira, com necessária regulação, acaba, indiretamente, vindo à tona, vide que os recursos midiáticos correspondem à principal fonte de receita dos clubes de primeira e segunda divisões do futebol brasileiro, o que impacta nos resultados em campo do clube de futebol que o espectador também é torcedor.

As mudanças no mercado de TV fechada, com o fim dos canais Esporte Interativo e a provável junção dos canais Fox Sports e ESPN, com a aquisição de alguns conteúdos da News Corporation, proprietária do primeiro, pela Disney, dona do segundo, transforma a tendência de crescimento da concorrência no setor para um momento de inflexão, incluindo aí o reajuste dos direitos de transmissão de eventos, especialmente de conteúdos internacionais.

Espera-se que isso não interrompa as discussões sobre a necessidade de uma regulação da venda de direitos de transmissão de eventos esportivos, algo que ocorreu na Argentina e na Espanha nos últimos dez anos e que, especialmente no segundo caso, vem trazendo resultados positivos, inclusive no que se refere ao futebol enquanto negócio.

Referências bibliográficas

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

BOLAÑO, César. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?* São Paulo: Paulus. 2007.

BRASIL, *Lei nº 9.615*, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9615consol.htm. Acesso em: 03 nov. 2018.

BRASIL. *Leis do Esporte e Estatuto do Torcedor Anotados*. Barueri: Manole, 2003.

CARVALHO, Vinícius. *Projeto de Lei nº, de 2015*. Dispõe sobre a obrigatoriedade de uso de pregão eletrônico para a comercialização dos direitos de transmissão dos jogos das seleções brasileiras de qualquer modalidade esportiva. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1380604.pdf>. Acesso em: 26 set. 2018.

DUARTE, Edson. *Projeto de Lei nº, de 2003*. Autoriza as emissoras educativas estatais a transmitirem, sem custos, eventos esportivos de interesse nacional.

Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=160347. Acesso em: 04 nov. 2018.

FLORENCE, Afonso. *Medida Provisória nº 742/2016*. Disponível em:
legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4750511. Acesso em: 26 set. 2018.

GOMES, Betinho. *Projeto de Lei nº, de 2015*. Acrescenta dispositivos ao artigo 42 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, para dispor sobre a distribuição dos recursos oriundos da comercialização dos direitos de transmissão de imagem de eventos esportivos. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1309834&filename=PL+755/2015. Acesso em: 26 set. 2018.

HENRY, Raul. *Projeto de Lei nº, de 2014*. Acrescenta dispositivos ao artigo 42 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, para dispor sobre a distribuição dos recursos oriundos da comercialização dos direitos de transmissão de imagem de eventos esportivos. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1259741. Acesso em: 26 set. 2018.

MENDONÇA FILHO, José. *Medida Provisória nº 671, de 2015*. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1355386&filename=EMC+67/2015+MPV67115+%3D%3E+MPV+671/2015. Acesso em: 26 set. 2018.

MENDONÇA FILHO, José. *Projeto de Lei nº, de 2011*. Dispõe sobre a regulamentação da venda dos direitos de transmissão de jogos de futebol do campeonato brasileiro pela televisão. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=908604. Acesso em: 08 nov. 2018.

RAMALHO, Fábio. *Projeto de Lei nº, de 2015*. Acrescenta dispositivos ao artigo 42 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, para dispor sobre a distribuição dos recursos oriundos da comercialização dos direitos de transmissão de imagem de eventos esportivos. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1315780&filename=PL+982/2015. Acesso em: 28 set. 2018.

SANTOS, Anderson David Gomes dos. A Rede Globo e a transmissão do Campeonato Brasileiro. *Revista Eptic Online*, v. 15, n. 3, p. 205-215, 2013. 2013a. Disponível em:
<http://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/1366/1367>

SANTOS, Anderson David Gomes dos. *A consolidação de um monopólio de decisões: a Rede Globo e a transmissão do Campeonato Brasileiro de Futebol*. 2013c. 269 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo.

SANTOS, Anderson David Gomes dos. A possível estatização da transmissão de futebol no Brasil: ponderações a partir da comparação com Argentina e México. In: XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2015, Rio de Janeiro. *Anais do XXXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. São Paulo: Intercom, 2015.

SANTOS, Anderson David Gomes dos. Políticas públicas para transmissão de esportes: Análise de dispositivos legais sobre o desporto e a comunicação. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, v. 3, p. 35-49, 2013b. Disponível em: <http://www.rbpc.lapcom.unb.br/index.php/RBPC/article/view/47>

SUBIRATS, Joan et. al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

TORRES, Silvio. *Projeto de lei nº, de 2007*. Dispõe sobre a transmissão de eventos esportivos pela rede de televisão educativa pública e estatal. Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2C9432690D95DD384483AF4C63E09283.proposicoesWebExterno1?codteor=454389&filename=PL+825/2007. Acesso em: 06 dez. 2018.

Recebido em 30 de janeiro de 2019
Aprovado em 29 de março de 2019