

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CONTROLE JURISDICIONAL DE CONTEÚDO DA PROGRAMAÇÃO
TELEVISIVA COMERCIAL ABERTA.

TICIANNE MARIA PERDIGÃO CABRAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Recife, 2013

TICIANNE MARIA PERDIGÃO CABRAL

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Teoria e Dogmática do Direito.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Democracia e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos

Recife, 2013

TICIANNE MARIA PERDIGÃO CABRAL
CONTROLE JURISDICIONAL DE CONTEÚDO DA PROGRAMAÇÃO
TELEVISIVA COMERCIAL ABERTA.

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife / Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Teoria e Dogmática do Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos

A Banca Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado e a julgou nos seguintes termos:

MENÇÃO GERAL: _____

Prof. Dr. João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira (Presidente – UFPE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Bruno César Machado Torres Galindo (1º Examinador – UFPE)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (2º Examinador – UNICAP)

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Recife, 30 de agosto de 2013

Coordenador do Curso:

Prof. Dr. Marcos Antônio Rios da Nóbrega

Durante este mestrado perdi meu avô Mário e ganhei um sobrinho chamado Bernardo. Dedico esta dissertação a eles, ao ciclo da vida.

AGRADECIMENTOS

Serei breve nos agradecimentos por reconhecer que meu sentimento de gratidão por cada um que contribuiu comigo neste caminho é indescritível.

A Deus sobre todas as coisas.

À minha família, pelo amor e apoio que me sustentam.

A tio Carlos e tia Ana que me acolheram nessa etapa tão importante da minha vida. Obrigada pela oportunidade única de ser “filha”.

A Marcelo César que durante a maior parte desta jornada me preencheu com amor e apoio.

Ao meu orientador, Gustavo Ferreira. Agradeço a compreensão e força. Sua postura profissional e humana sempre serão um referencial para mim.

Aos professores da linha de pesquisa Sociedade, Democracia e Direitos Humanos do PPGD, pelas preciosas lições de conhecimento e humildade. Vocês são um diferencial dentro do Programa. Agradeço também à funcionária Gilka e a todos os funcionários da limpeza, pelas demonstrações de boa vontade e prazer no exercício de suas funções.

À CAPES e ao povo brasileiro, pela bolsa que viabilizou os meus estudos. Dentro de uma sociedade tão desigual como a nossa, sinto-me privilegiada por ter me especializado no ensino superior público de qualidade. Espero que este trabalho possa oferecer, ainda que minimamente, um retorno à sociedade.

Ao G4 (Pedro Brandão, Manuela Abath e John Heinz) pela fonte de conhecimento e amizade. Obrigada por todos os sorrisos e aprendizado compartilhado.

Aos demais amigos, sem nomeá-los, pela sorte da presença de vocês na minha vida! Agradeço especialmente a Lara pela revisão atenta, a Karla (e Gio) pelo auxílio com as tabelas, a Vitor pela revisão do Inglês e a Jaisa por ter me dado o presente de ser madrinha de Jasmin.

Obrigada a todos!

“- Queria dizer ao telespectador que mais de 22 milhões de pessoas estão vendo a gente.”

(João Kleber, durante a exibição do programa “Eu vi na TV” objeto de Ação Civil Pública contra seu conteúdo)

Resumo

PERDIGAO, Ticianne. *Controle jurisdicional de conteúdo da programação televisiva comercial aberta*. 2013.152 f. Dissertação de Mestrado – Centro de Ciências Jurídicas / Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

O conteúdo televisivo constitui um importante referencial para o homem na produção de sentido e construção social da realidade. Da análise do ambiente regulatório brasileiro sobre o tema, percebe-se que a legislação fornece somente a saída judicial para a defesa de conteúdos que abusem da liberdade de expressão contra outros direitos fundamentais ou que contrariem as normas de classificação indicativa. Esta dissertação analisa o controle judicial do conteúdo televisivo, traçando um diagnóstico das Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público Federal contra conteúdos televisivos veiculados pelas cinco maiores emissoras comerciais brasileiras de canais abertos. Objetivou-se conhecer em que termos estão sendo propostas e julgadas estas ações em defesa da coletividade. Através de pesquisa empírica e de conteúdo, utilizou-se uma abordagem qualitativa para se analisar os seguintes dados: polos passivos e ativos das ações; programas contestados; tempo dos processos; doutrina, legislação e jurisprudência citadas nas ações; pedidos formulados e sentenças proferidas. A partir dos dados coletados, sobretudo do tempo do processo e das decisões prolatadas, concluiu-se que a via jurisdicional não constitui a melhor forma de resolução desses litígios. A morosidade processual se contrapõe à lógica imediatista da veiculação de conteúdo televisivo resultando na ineficácia do direito pretendido. Ainda, o grau abstrato e não enquadrável das formulações legais que regulam o conteúdo televisivo como, por exemplo, “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, “moral pública” e “bons costumes”, requer uma resposta mais plural e democrática baseada em diversas mundividências, o que diverge do julgamento tradicional baseado nos fatos oferecido pela justiça.

Palavras-chave: controle jurisdicional; conteúdo televisivo; ação civil pública.

Abstract

The television content is an important model for the man in the production of meaning and social construction of reality. In analysis of the Brazilian regulatory environment on the subject, we find that the law provides only legal outlet for the defense contents that abuse the freedom of expression against other fundamental rights or contrary to the classification standards indicative. This dissertation examines the judicial control of the TV content, making a diagnosis of Public Civil Actions filed by federal prosecutors against television content served by five major commercial stations Brazilian open channels. The objective was to know on what terms are being filed and adjudicated these actions in defense of the community. Through empirical research and content, we used a qualitative approach to analyze the following data: pole passive and active actions; programs disputed; process time; doctrine, legislation and case law cited in the actions; orders and judgments required. From the data collected, mainly from the time of the process and the decisions, we conclude that the judicial process is not the best way to resolve such disputes. The processing delays opposes the logic of immediate placement of television content resulting in ineffective law intended. Still, the degree of abstract and not classifiable legal formulations that regulate television content such as, "ethical and social values of the person and the family", "public morals" and "morality", requires a more plural and democratic based on different worldviews that diverge from the traditional judgment based on the facts offered by justice.

Keywords: judicial review; television content; civil action.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACS - Alta Autoridade para a Comunicação Social

ACP - Ação Civil Pública

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANC - Assembléia Nacional Constituinte

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

BBB - Big Brother Brasil

CBT - Código Brasileiro de Telecomunicação

CCS - Conselho de Comunicação Social

CDC - Código de Defesa do Consumido

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

COFEN - Conselho Federal de Enfermagem

CONTEL - Conselho Nacional de Telecomunicações

CTR - Comissão Técnica de Rádio

CSC - Conselho Superior de Censura

DEJUS - Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação

Dentel - Departamento Nacional de Telecomunicações

DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EMBRATEL - Sistema Nacional de Telecomunicações

ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social

FrenteCom - Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular

IURD - Igreja Universal do Reino de Deus

LGBTTTs - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e simpatizantes.

MiniCom - Ministério da Comunicação

PAI - Processo de Apuração de Infração

PCC - Primeiro Comando da Capital

PSB - Partido Socialista Brasileiro

SBT - Sistema Brasileiro de Televisão

SNJ - Secretaria Nacional de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação

TVBEM – Instituto de Defesa do Telespectador

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos polos ativos das ações civis públicas impetradas contra emissoras de televisão comercial aberta na Justiça Federal do Brasil sobre questões de conteúdo..	79
Tabela 2 - Perfil de atuação judicial das entidades da sociedade civil que figuram o polo ativo.	80
Tabela 3 - Distribuição de ações civis públicas impetradas contra emissoras de televisão comercial aberta na Justiça Federal do Brasil sobre questões de conteúdo por Estados.	82
Tabela 4 - Distribuição do número de ações civis públicas que a emissora aparece como ré.	83
Tabela 5 - Percentual e o número de gêneros encontrados nas ações civis públicas segundo cada categoria.	88
Tabela 6 - Distribuição percentual de veiculação de categorias de programas televisivos por emissoras.	88
Tabela 7 - Percentual de ações civis públicas sobre as categorias Entretenimento e Informação segundo o gênero.	101
Tabela 8 - Resumo do tempo (em dias) do processamento das ações civis públicas.	108
Tabela 9 - Resumo da mediana do tempo (em dias) dos processos de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais (b) Classificação Indicativa.	109
Tabela 10 - Frequência de citações por títulos nas ações civis públicas em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) as de Classificação Indicativa.	112
Tabela 11 - Frequência de citações de jurisprudência nas ações civis públicas em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) as de Classificação Indicativa.	117

Tabela 12 - Frequência de citações das legislações nas ações civis públicas em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) as de Classificação Indicativa. Valores expressos em números absolutos e percentual do total de citações.	121
Tabela 13 - Perfil das classes de pessoas prejudicadas citadas nas Ações Civis Públicas.	125
Tabela 14 - Frequência dos pedidos formulados em sede de liminar em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa.....	126
Tabela 15 - Frequência das decisões liminares das Ações Civis Públicas nas Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) na Classificação Indicativa.	128
Tabela 16 - Frequência das decisões em 1º grau das Ações Civis Públicas em Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa.	129
Tabela 17 - Frequência das sentenças em 1º grau dos pedidos formulados nas Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa.	133
Tabela 18 - Frequência das decisões em 1º grau das Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais (b) Classificação Indicativa.....	136

SUMÁRIO

PARTE I

1. Introdução.....	16
2. Metodologia e delineamentos conceituais	21
2.1 Metodologia	21
2.1.1 Coleta do <i>corpus</i>	21
2.1.2 Análise do <i>corpus</i>	25
2.2 Delimitação do objeto estudado a partir da legislação pertinente ao tema	26
2.2.1 Televisão.....	26
2.2.2 Televisão comercial	27
2.2.3 Televisão de acesso aberto	28
2.2.4 Televisão geradora, retransmissora e repetidora	28
2.3 Delineamento conceitual.....	29
2.3.1 Razões de intervenção estatal.....	31
2.3.2 Informação <i>versus</i> comunicação na legislação brasileira	33
2.3.3 Liberdade de expressão, liberdade de radiodifusão e de programação	34
2.3.4 Censura <i>versus</i> regulação de conteúdo.....	35
3. Análise histórica - Construção das normas de conteúdo em televisão	37
3.1 Os Decretos 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932	37
3.2 A Lei de Imprensa.....	39
3.3 Normas de Controle de Conteúdo atuais: Obrigações e limites.	41
3.3.1 O Código Brasileiro de Comunicação - CBT	41
3.3.2 O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão	42
3.3.3 Constituição Federal de 1988	44
3.3.4 Direito à informação	45
3.3.5 Regulação do conteúdo.....	46
3.3.6 Regionalização do conteúdo (Incisos II e III)	47
3.3.7 Finalidades da radiodifusão (inciso I)	48
3.3.8 Proteção a valores morais (inciso IV).....	50
3.4 Classificação Indicativa	52
4. Fiscalização Estatal	59
4.1 Controle de conteúdo por meio do Ministério das Comunicações – Evolução Histórica.....	59

4.2	Sanções Administrativas	62
4.3	Os Processos Administrativos	65
4.4	Conselho de Comunicação Social (CCS)	68
4.5	Avanços atuais	69
5.	Controle Jurisdicional	70
5.1	Pontos de vistas sobre o tema.	70
5.2	Premissas legais em torno do tema	73
5.2.1	Premissas Constitucionais	73
5.2.2	Premissas em leis infraconstitucionais	75
PARTE II	78
6.	Panorama geral	78
6.1	Formas processuais utilizadas contra a veiculação de conteúdo.	78
6.2	Polo Ativo	79
6.3	Polo passivo	81
7.	Panorama Específico	84
7.1	Objeto das Ações	84
7.2	Polo Ativo	86
7.3	Polo passivo	87
7.4	Programas Contestados.....	87
7.4.1	Desrespeito aos valores éticos e sociais	87
7.4.1.1	Entretenimento.....	89
7.4.1.2	Informação.....	96
7.4.1.3	Outros	99
7.4.2	Classificação Indicativa.....	101
7.4.3	Entretenimento	102
7.4.4	Informação.....	105
7.5.	Tempo	107
7.6.	Doutrina	111
7.7	Jurisprudência e legislação.	116
7.7.1	Jurisprudência.....	117
7.7.2	Legislação.....	121
7.8.	Pedidos e Decisões.....	125
7.8.1	Pedidos e decisões – Tutela Antecipada.	126

7.8.3	Pedidos e decisões – 1ª e 2º graus	129
8.	Considerações Finais	137
9.	Referências	143

1. Introdução

No decorrer de um ano, as seis principais emissoras de televisão abertas do país¹ veiculam mais de 52 mil horas de conteúdo (LOPES; OROZCO, 2011, p. 139). Presente em 97% das residências brasileiras (GRUPO MÍDIA, 2013), ainda que em tempo de grande convergência tecnológica e de dúvidas sobre o seu formato no futuro, a televisão encontra-se em um espaço privilegiado na sociedade garantindo elevados índices de audiência. Deve-se reportar que, diante do avanço tecnológico e do crescimento populacional, tais veículos exercem importância imprescindível para a circulação de informação na sociedade, configurando-se em peças fundamentais na democracia.

Para além desta questão, a televisão se constitui num dos principais canais de entretenimento utilizados pela população. A ausência de políticas públicas voltadas para a cultura e lazer acentua esta relevância. Segundo dados do Informe de acompanhamento de mercado da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), em 2011, 64,5% do conteúdo veiculado pelas 05 emissoras com maior audiência² no Brasil é de entretenimento (ANCINE, 2011).

De tempos em tempos, surgem debates dentro e fora da academia acerca da qualidade dos conteúdos televisivos veiculados. Pegadinhas, testes de fidelidade, discursos racistas, exposição do corpo de forma vulgarizada, sensacionalismo e exploração de acontecimentos com enfoque degradante e humilhante são alguns dos principais alvos de críticas. A ideia de a televisão manter um nível razoável de qualidade na programação também parece cíclica. Em 2013, após 08 anos distante da RedeTV!, o apresentador João Kléber retorna ao canal com dois programas³ cujas fórmulas reproduzem práticas sociais de inferiorização das mulheres, homossexuais e outras minorias. Sua saída ocorreu após a Ação Civil Pública mais significativa contra conteúdos televisivos na jurisprudência do país. A ação, impetrada pelo Ministério Público Federal de São Paulo junto com 06 entidades da sociedade civil, foi um marco na efetivação de um direito de resposta coletivo e na reavaliação da responsabilidade da emissora sobre o uso da concessão pública.

¹Tv Globo, Record, SBT, Band, RedeTV! e TV Brasil.

² As cinco emissoras juntas abrangem 76% do *share* nacional das redes. Total da população de 07h à 00h – segunda a domingo. Total ligados regular. (GRUPO MÍDIA, 2013).

³ Os programas são “Teste de Fidelidade” e “Você na TV”.

Enquanto concessionárias do serviço público, as emissoras estão sujeitas a deveres, inclusive, acerca do conteúdo veiculado. Constitucionalmente, encontram-se orientações sobre os princípios e finalidades que devem ser seguidas pelas emissoras, como a promoção da cultura nacional e regional, estímulo à produção independente, preferência às atividades culturais, educativas e informativas e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família. No plano infraconstitucional, há atos normativos mais específicos como a Portaria de Classificação Indicativa e até mesmo o Código Brasileiro de Telecomunicação e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão que aprofundam as orientações de conteúdo e preveem fiscalização e sanção para as emissoras.

No entanto, a presença estatal tanto na promulgação de novas leis, quanto nas atividades de fiscalização e sanção tem se demonstrado falha. O caminho é tortuoso. A tendência é uma programação televisiva visando cada vez mais ao lucro com perda de referências de finalidade e orientações acerca dos padrões éticos e morais legalmente instituídos. Em diversas situações, a programação exibida viola a ordem jurídica e afeta direitos. Em contrapartida, a legislação fornece somente o caminho judicial para a defesa de conteúdos que abusem da liberdade de expressão em desfavor de outros direitos fundamentais, que ofendam valores éticos e morais ou que contrariem as normas de classificação indicativa.

Esta dissertação analisa, empiricamente, o controle judicial do conteúdo televisivo, traçando um diagnóstico das Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público Federal contra conteúdos televisivos veiculados pelas cinco maiores emissoras comerciais brasileiras de canais abertos. A escolha não foi aleatória. Como a televisão transmite o conteúdo para um conjunto indeterminável e indivisível de pessoas, objetivou-se conhecer em que termos estão sendo impetradas e julgadas estas ações em defesa dos interesses ou direitos difusos. Neste sentido, não se encontram no trabalho processos judiciais fundados nos direitos constitucionais individuais como os de privacidade, honra e imagem. As demandas são mais abstratas e não enquadráveis envolvendo aspectos como “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, “moral pública” e “bons costumes” o que gera uma dificuldade maior na solução da lide.

O trabalho foi dividido em duas partes (Parte I e II) de acordo com a predominância da metodologia empregada em cada. Na primeira parte, fez-se um estudo

explanatório com a revisão de literatura e uma análise descritiva do ambiente regulatório brasileiro sobre o tema. Na segunda, a pesquisa empírica deu-se a partir da coleta das ações judiciais, nas Justiças Federais e, em sede de recurso, nos Tribunais Regionais Federais. Excluíram-se as ações de publicidade ou que se fundamentassem em qualquer relação de consumo. Não houve delimitação temporal, sendo consideradas todas as ações disponíveis nos *sites* da Justiça Federal, sejam estas conclusas, arquivadas ou em andamento.

No capítulo 02, além da descrição metodológica, o trabalho procedeu à delimitação conceitual da televisão localizada na legislação e doutrina. A partir dos referenciais identificados, aproveitou-se para introduzir discussões e conceitos primordiais para o embasamento dos debates posteriores, como liberdade de expressão, regulação do conteúdo e censura.

No capítulo 03 seguinte, pretende-se analisar o desenvolvimento da legislação em torno do controle de conteúdo televisivo. A pesquisa não pretendeu ser exaustiva, localizando os principais pontos que nortearam a regulação. Mesmo porque, os diplomas legais relacionados à comunicação no Brasil são inúmeros e formam, muitas vezes, um arcabouço jurídico burocrático e contraditório (LIMA, 2011, p. 81). Restou agregar, de maneira sucinta, as normas de controle de conteúdo aproveitando para analisar seu desenvolvimento histórico de modo que, nas análises das decisões judiciais realizadas posteriormente, sejam compreendidos todos os principais regulamentos envolvidos em sua esfera de julgamento. Neste sentido, descreveram-se as normas mais relevantes que contribuíram na construção de um parâmetro legal de controle de conteúdo utilizado na radiodifusão e, em seguida, especificamente na regulação de conteúdo televisivo.

A emissora de radiodifusão, concessionária do serviço público, está naturalmente obrigada a seguir as normas contratuais e de direito administrativo existentes no ordenamento jurídico.⁴ As sanções são aplicadas pela União Federal, que, dentro do seu poder-dever, as estabelece como condição ao titular do serviço público em questão. Busca-se, no capítulo 04 do trabalho, perquirir como a lei se posiciona quanto

⁴Sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto na Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.987/95 dispõe: “Art. 38 A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes”. (Lei nº 8.987/95).

às competências da União em fiscalizar as concessionárias de radiodifusão e aplicar as sanções cabíveis em relação ao controle de conteúdo. Avaliou-se de forma mais detida a omissão Estatal quanto ao fato.

No capítulo 05, pretende-se demonstrar o uso da Ação Civil Pública como saída jurisdicional para resolução dos conflitos ocasionados no exercício da liberdade de expressão das emissoras. Abordaram-se pontos de vistas doutrinários com críticas positivas e negativas quanto à utilização da via jurisdicional. No estudo, destacaram-se as abordagens acerca da dificuldade de proceder ao julgamento pelo grau de subjetivismo inerente ao tema. Além disso, abordaram-se as premissas legais que garantem o direito de ação, citando, inclusive, a competência legal dada ao Ministério Público pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990) e pela Lei Orgânica do Ministério Público Federal (Lei Complementar nº 75/93) de zelar tanto pelos direitos e obrigações dos veículos de comunicação social quanto pela defesa dos direitos difusos e coletivos.

A Parte II deste trabalho corresponde a análises de resultados da pesquisa empírica realizada sobre 105 emissoras sedes e afiliadas da Globo, Record, SBT, Band e RedeTV!. Inicialmente traçou-se um panorama geral de todas as 46 ações localizadas em torno das variáveis: (a) tipo de ação impetrada; (b) polo ativo e (c) polo passivo das ações; (d) local da impetração. Com os resultados, realizou-se, através da análise de conteúdo, pesquisa quantitativa e qualitativa de todas as 26 ações encontradas, que foram impetradas pelo Ministério Público sozinho ou em parceria com outras entidades. Aprofundou-se a análise para (a) programas contestados; (b) tempo dos processos; (c) doutrina; (d) legislação e (e) jurisprudência citadas nas ações; (f) pedidos requeridos e sentenças proferidas.

Como considerações finais, baseadas nos dados empíricos localizados, lançam-se reflexões acerca da validade e eficácia destas ações judiciais baseadas, principalmente, nos quesitos (b) tempo de duração dos processos e (f) das razões de indeferimento das causas. Ainda que o trabalho sugira, partindo da análise de experiências internacionais, que órgãos independentes autônomos se constituam na melhor alternativa para lidar com o assunto, a via judicial ainda se constitui no único instrumento fornecido pela legislação brasileira quando ocorre violação de direitos.

Ademais, a pesquisa alcançou seus objetivos pretendidos conseguindo formular um diagnóstico das Ações Cíveis Públicas impetradas no país sobre o tema.

2. Metodologia e delineamentos conceituais

2.1 Metodologia

A pesquisa objetiva conhecer em que termos estão sendo impetradas e julgadas no Brasil ações judiciais que envolvem o conteúdo televisivo veiculado nas emissoras comerciais de canais abertos. Considerando o aspecto de que a televisão comercial aberta trata-se de uma concessão pública e que a produção ou transmissão de programação deve seguir os princípios norteadores elencados na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, buscou-se saber como a sociedade e o Estado respondem judicialmente em caso de violação destes direitos e, por fim, quais os resultados jurídicos produzidos. Para alcançar tais objetivos, a dissertação foi dividida em duas partes:

- a) Parte I – Discussão teórica;
- b) Parte II – Análise Empírica.

Para discussão teórica, a pesquisa bibliográfica foi utilizada para fundamentar o tema a fim de forjar elementos essenciais para aferição do tratamento jurisdicional às questões de conteúdo televisivo veiculado no Brasil.

Passemos, nos tópicos seguintes, para a descrição metodológica da análise empírica.

2.1.1 Coleta do *corpus*

Na coleta do *corpus*⁵ – as ações judiciais - delimitou-se o *locus* da observação a partir de duas vertentes iniciais básicas do objeto em análise escolhido:

- a) O número de emissoras pesquisadas e;
- b) A esfera jurisdicional em que as ações seriam analisadas.

⁵Adota-se a construção de *corpus* demonstrada por Martin Bauer e Bas Asrts (2008, p. 39) que “significa escolha sistemática de algum racional alternativo”. Outra definição trazida no texto é a citação de Barthes (2008, p. 44) que indica o “corpus como uma coleção finita de materiais determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade, e com a qual ele irá trabalhar.

Sobre a vertente “a”, delimitou-se em cinco a quantidade de emissoras, por juntas abrangerem 76% da audiência (GRUPO MÍDIA, 2013)⁶ e representarem as maiores empresas de radiodifusão brasileiras. São elas: Globo, Record, SBT (Sistema Brasileiro de Televisão), Band e RedeTv!.

Quanto a vertente de pesquisa “b”, sobre esfera jurisdicional, pesquisou-se as ações julgadas no âmbito da Justiça Federal, em primeira instância, acompanhando-as nos Tribunais Regionais Federais quando estas chegaram à segunda instância para apreciação recursiva. Além da necessidade primordial de delimitação da pesquisa em uma única esfera da justiça, tendo em vista o elevado número de processos, justifica-se a escolha da justiça federal por entendermos que a União, enquanto concedente do serviço público de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 21, inciso XII, alínea “a”, CF-88) deve ser obrigatoriamente citada nas ações. Deste modo, no âmbito da pesquisa das ações estudadas, a União apresenta-se tanto na condição de litisconsorte assistencial quanto na de ré.

Realizada a delimitação inicial, a pesquisa documental explanatória de caráter quantitativo deu-se, então, a partir da busca de todas as ações judiciais ajuizadas contra as 5 emissoras cabeças de rede e suas afiliadas locais nas 27 capitais dos Estados brasileiros⁷. O local para o levantamento dos dados foi o espaço de consulta processual disponível nos endereços eletrônicos dos Tribunais Regionais Federais das 05 regiões⁸ que são integrados aos sítios da Justiça Federal de todo os Estados brasileiros. A chave de busca utilizada foi o CNPJ (Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica) e a razão social das emissoras⁹. Em cada capital, foi utilizado na chave de busca tanto os dados das afiliadas locais quanto das emissoras localizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo, em caso de ações que contestassem programas produzidos nestes locais, mas veiculados em cadeia nacional, como é o usual da grade programática de todas as emissoras¹⁰.

⁶ Total da população de 07h à 00h – segunda a domingo. Total ligados regular. Percentagem de números de expectadores por emissora das 7h à 00h, de segunda à domingo. Divisão por emissora: Globo: 41,3%. Record: 14,3%. SBT: 13,6%. Band: 5,2%. RedeTv!: 1,6%. Outras: 24,2%. (GRUPO MÍDIA, 2013)

⁷ Considerou-se também as emissoras localizadas na região metropolitana, a exemplo da Globo Nordeste que é localizada em Paulista, região metropolitana do Recife.

⁸ <http://processual.trf1.gov.br/>; <http://www.trf2.jus.br/Paginas/paginainicial.aspx?js=1>; <http://www.trf3.jus.br/http://www2.trf4.jus.br/trf4/> e <http://www.trf5.jus.br/>.

⁹ Tais informações foram localizadas em listas publicadas no site Ministério das Comunicações (<http://www2.mc.gov.br/radiodifusao/dados-de-outorga>) e no portal do projeto de pesquisa denominado de Donos da Mídia (<http://donosdamidia.com.br/veiculos>)

¹⁰ As informações sobre a rede de afiliadas em cada capital foram retiradas dos *sites* oficiais das emissoras (<http://rederecord.r7.com/emissoras-afiliadas/>; <http://www.band.com.br/emissoras-da-rede/>;

Considerando que nem todas as capitais possuem emissoras afiliadas, a pesquisa se deu com 105 emissoras no total.

Em seguida, no universo das dezenas de ações impetradas contra cada emissora, as ações que versavam sobre o conteúdo televisivo foram localizadas pelas informações básicas constadas sobre cada processo existente no *site* dos Tribunais. Os dados do cabeçalho de cada processo indicam o “assunto” do mesmo, a partir de palavras-chaves sobre o teor da tutela mitigada. Nos casos dos assuntos serem abrangentes ou de estarem em branco, buscaram-se informações mais específicas na movimentação processual que consta em cada processo.

Como delimitação do *corpus* da pesquisa, excluíram-se todas as ações que ensejassem diretamente relações de consumo no meio televisivo. Ações judiciais que contestam publicidades em intervalo comercial, programas alugados para televentas¹¹, sorteios de títulos de capitalização, bingos e similares ou até mesmo *merchandising* dentro de programas informativos ou de entretenimento não foram consideradas como aporte da pesquisa empírica. Entendemos que a televisão, nestas ações, atua muito mais como meio de propagação do produto ou marca do que como produtora original e transmissora de conteúdos. Ainda que a venda de espaço publicitário seja imprescindível para a manutenção e existência da televisão, o foco da análise consiste na sua função inerente, ou seja, da produção de conteúdos informativos, educacionais e outros diversos conteúdos essenciais para garantir o direito à informação a sociedade.

Após tais critérios de seleção, delineou-se em 46 ações o panorama geral de ações impetradas no Brasil sobre o objeto da pesquisa em questão. Não houve critério de delimitação temporal, tendo em vista que trabalhou-se todos as ações disponíveis nos *sites* da justiça federal, sejam estas conclusas, arquivadas ou em andamento.

Com a consolidação dos dados, a análise quantitativa deu-se sobre os seguintes aspectos, aplicados ainda sobre as informações disponíveis nas abas informativas dos processos nos respectivos *sites*:

<http://www.easymedia.com.br/easymedia/mapaCobertura/frmexibidoras.aspx>;
<http://comercial.redeglobo.com.br/atlas2004/>) além do site Donos da Mídia
(<http://donosdamidia.com.br/veiculos>).

¹¹A pesquisa excluiu somente as ações que envolviam a emissão de conteúdos veiculados nos espaços televisivos alugados a terceiros para utilização de programas de televentas por se tratarem, exclusivamente, de espaços para divulgação de mercadorias. As ações que ensejassem os espaços alugados para programas religiosos ou de entretenimento foram considerados na análise.

- a) Tipo de ação impetrada;
- b) Polo ativo das ações;
- c) Polo passivo das ações;
- d) Local da ação.

Tais quesitos categorizados foram fundamentais para a construção de critérios de seleção do novo *corpus* da pesquisa e para a análise quantitativa e qualitativa aprofundada dos dados através da análise de conteúdo¹². A composição do *corpus* específico deu-se a partir do estrato com maior possibilidade de dar conta da variedade de representações (BAUER, Martin; AARTS, Bas., 2008, p. 62). Neste sentido, escolheram-se as ações impetradas pelo Ministério Público sozinho ou em parceria com outras entidades, por estas corresponderem a 74% do universo das ações propostas, totalizando 34 ações¹³.

A escolha das ações impetradas pelo Ministério Público também se mostrou satisfatória para avaliar a forma de atuação do *Parquet* perante a ineficácia dos direitos à comunicação e violação dos direitos fundamentais. Tal tarefa foi, inclusive, atribuída de forma específica pela Lei Orgânica do Ministério Público, que ordena ao órgão “zelar pelo efetivo respeito dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social”. (art. 5º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n.º 75/93). Portanto, a análise das peças processuais deu-se exclusivamente sobre Ações Civis Públicas, por esta ser a ferramenta legal indicada ao Ministério Público para a “proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;” (art. 6º, inciso VII, “a” e “c” Lei Complementar nº 75).

¹²“Ela [a análise de conteúdo] é uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de forma objetivada. (...) A AC muitas vezes implica em um tratamento estatístico das unidades do texto. (...) A validade da AC deve ser julgada não contra uma “leitura verdadeira” do texto, mas em termos de fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objeto de pesquisa”. (BAUER, 2008, p. 62)

¹³As demais ações correspondem a 4% impetrado por pessoa física e 22% por entidade de classe, fundações privadas e associações sem fins lucrativos.

2.1.2 Análise do *corpus*.

Selecionado o *corpus* de pesquisa de acordo com os critérios descritos acima, procedeu-se à sua análise. Na pesquisa, criaram-se categorizações/codificações razoáveis para uma maior aproximação possível dos objetos estudados, sendo-as inicialmente:

- a) Polo Ativo;
- b) Polo Passivo;
- c) Tipo de peça utilizada para impetrar a ação.

A análise de tais aspectos foram realizadas a partir das informações constantes nos sítios dos Tribunais. A pesquisa buscou construir um perfil mínimo do cenário das Ações Cíveis Públicas de controle de conteúdo no país.

Em um segundo momento, deu-se uma análise qualitativa mais aprofundada, situação que somente foi possível com a apreciação das peças processuais. Tal análise se deu sobre o percentual de 76,4% de iniciais e sentenças do *corpus* delimitado da pesquisa, número máximo que se conseguiu coletar, totalizando 26 ações. Tendo em vista que a consulta processual no endereço eletrônico dos tribunais possui informações restritas, as análises foram realizadas sobre o texto completo das peças, principalmente as iniciais das Ações Cíveis Públicas. As peças foram obtidas tanto por buscas em *sites* jurídicos e de busca, quanto enviadas, via *e-mail*, pelos procuradores responsáveis pelo caso.

Percebemos, com a leitura aprofundada, que as ações se desenvolviam em torno de dois objetos: o primeiro trata-se de questões de desrespeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, baseada no art. 221, IV, da Constituição Federal de 1988, e o segundo sobre Classificação Indicativa, baseada nas diversas portarias que já regularam o tema. Neste sentido, dividimos as análises em duas, reduzindo-as didaticamente em títulos:

- a) Desrespeito aos valores éticos e sociais;
- b) Classificação Indicativa.

Na análise das iniciais, para avaliar o objeto discutido e como o direito foi impetrado/decidido, avançou-se no número de parâmetros, buscando-os:

- a) Programas contestados;
- b) Tempo de duração dos processos;
- c) Doutrina utilizada como fundamentação nas Ações Cíveis Públicas;
- d) Legislação citadas;
- e) Jurisprudências utilizados como argumentos jurídicos;
- f) Pedidos requeridos;
- g) Decisões proferidas.

Quanto às sentenças, pela dificuldade de consegui-las, nos limitamos na análise da extensão do deferimento localizadas nos sítios eletrônicos. Avaliamos, brevemente, alguns argumentos e fundamentos empregados nas poucas decisões com inteiro teor encontradas. Tais argumentos são utilizados no decorrer deste trabalho para elucidar com maior clareza a problemática da questão de controle jurisdicional de conteúdo no Brasil.

2.2 Delimitação do objeto estudado a partir da legislação pertinente ao tema

Enquanto objeto do nosso estudo, iremos nos debruçar especificamente sobre as Ações Cíveis Públicas impetradas contra as emissoras de televisão comerciais geradoras e retransmissoras de sinais abertos. Esta parte do trabalho dedica-se a delimitar brevemente os conceitos de “televisão”, “geradora”, “aberta” e “comercial” estabelecida na legislação. O legislador adota, dentre inúmeros normas, conceitos esparsos sobre os temas. Neste sentido, tentou-se ao máximo apreender tais significados a fim de entendermos minimamente suas definições para compreensão do objeto de estudo em questão.

2.2.1 Televisão

No âmbito constitucional, o termo genérico de radiodifusão agrega tanto televisão quanto o rádio¹⁴. A adoção de um sentido amplo, sobretudo no âmbito constitucional é, conforme Machado (2002, p. 600), proveitoso na medida em que acomoda as transformações de natureza tecnológica e estrutural decorrentes da

¹⁴A Constituição Federal de 1988 cita “serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens” no primeiro inciso que trata do tema (art. 21, XII, a).

modernização dos serviços. A nosso ver, a utilização constitucional do termo amplo denominado “radiodifusão” é positiva, também, para o emprego dos princípios norteadores de conteúdo da radiodifusão, já que os torna, assim, independentes dos modelos de rádio e televisão adotadas.

Na legislação infraconstitucional, a amplitude conceitual utilizada para televisão também é adotada. O Decreto 52.795 de 1963, por exemplo, indica classificações técnicas gerais para o funcionamento da televisão, descrevendo-a como a transmissão de imagens e som que são recebidas direta e livremente pelo público em geral (art. 1) sendo esta a conceituação adotada neste trabalho.

2.2.2 Televisão comercial

Antes da promulgação da Constituição de 1988, que definiu o princípio da complementaridade entre os sistemas públicos, privado e estatal¹⁵, a televisão foi dividida pela lei infraconstitucional em duas vertentes: comercial e educativa. A diferenciação consiste, na verdade, na definição dada pelo Decreto nº 236 de 1967 especificamente a televisão educativa:

Art. 13. A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates.

Parágrafo único. A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos. (BRASIL, 1967)

Deste modo, na medida em que só há definição legal para a televisão educativa, o conceito de televisão comercial se dá por exclusão. O caráter comercial está relacionado, portanto, à possibilidade de aferição de lucro e ao conteúdo programático independente, aspectos não caracterizadores da televisão educativa. Deve-se observar que, independente da finalidade da emissora, a Constituição de 1988 trouxe a orientação de que todas estas, sem distinção, devem dar preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

¹⁵A definição consta no artigo 223 da Constituição Federal de 1988. “Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.” Apesar de existir tal definição dos sistemas, inexistente regra regulamentadora que conceitue cada um deles.

2.2.3 Televisão de acesso aberto

O tipo de acesso à televisão divide-se em aberto e condicionado. Sobre a definição de TV com acesso aberto, o Código Brasileiro de Telecomunicação define radiodifusão de maneira genérica como o serviço "destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão" (art. 6ª, letra "d"). Diferente da TV de acesso condicionado, a televisão aberta é considerada no texto da Constituição Federal de 1988¹⁶ como um serviço público sendo, portanto, gratuito.

Quanto à televisão de acesso condicionado, também conhecida como TV paga, recentemente, a Lei 12.485 de 2011 regulamentou seus serviços, definindo-a como o "complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes" (art. 2º, b, inciso VI).

Para Machado (2002), a distinção entre televisão aberta e de acesso condicionado é cada vez mais importante. Segundo o autor, o desenvolvimento das TVs de acesso condicionado diversificam e individualizam a oferta televisiva. "Esse fato representa uma mudança substancial na forma como a televisão deve ser compreendida e regulada" (MACHADO, 2002, p. 117). O entendimento de uma televisão massificada com relevante papel na formação da opinião pública é reconfigurado. Neste sentido:

A realização das finalidades constitucionais exige uma especial atenção às condições de acesso aos serviços, à abertura do mercado e a outros valores, como a garantia de acesso à informação, a promoção do pluralismo e a proteção da infância e da juventude (MACHADO, 2002, p. 117.)

2.2.4 Televisão geradora, retransmissora e repetidora

O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão aprovado pelo Decreto 52.795 de 1963 introduz legalmente os conceitos de geradora, retransmissora e repetidora de televisão. Os denominados serviços ancilares possibilitam que os sinais de uma única

¹⁶ "Art. 21. Compete à União: (...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens". (Constituição Federal de 1988)

geradora de TV alcancem, através das retransmissoras e repetidoras, as televisões na maior parte do território brasileiro por meio de um canal.

A principal diferença entre a emissora geradora e as suas retransmissoras e repetidoras é que só a geradora pode produzir conteúdo. A definição legal deixa claro que a “estação geradora é a estação radiodifusora que realiza emissões portadoras de programas que tem origem em seus próprios estúdios” (art. 5º, “5” do Decreto 52.795 de 1963), enquanto que as retransmissoras e as repetidoras tem por finalidade somente “possibilitar que os sinais das estações geradoras sejam recebidos em locais por eles não atingidos diretamente ou atingidos em condições técnicas inadequadas” (Art. 7 do Decreto 5.371 de 2005).

Importante observar, ainda, que somente a geradora de televisão precisa de outorga de concessão. As repetidoras e retransmissoras passam por uma autorização fornecida pelo Ministério das Comunicações (Art. 5º, 1, 3 e 21 do Decreto 52.795 de 1963).

2.3 Delineamento conceitual

Ainda que a mídia, especificamente a televisão, não seja a responsável sozinha pelo fornecimento de informações geradoras de interpretação e significados do mundo, nem as pessoas a utilizem como única fonte de informação e entretenimento, a mesma possui um papel importante na sociedade.

Partícipes desta sociedade, as pessoas se relacionam invariavelmente com os meios de comunicação e com o mundo, e constroem, a partir desta dinâmica, a realidade social que os cerca.

Os meios de comunicação não são puro fenômeno comercial, não são apenas um fenômeno de manipulação ideológica, são um fenômeno antropológico, um fenômeno cultural através do qual as pessoas, muitas pessoas, cada vez mais pessoas, vivem a construção de sentidos em suas vidas (BARBEIRO in MARTINO, 2009, p. 182).

Compartilhamos das premissas dos autores que não analisam a televisão como um produto alienante de receptores passivos. Autores como Wolton (2004), Martín-Barbeiro (2009) e Berger e Luckmann (2004) acreditam que a relação entre veículo e

sociedade pressupõe um receptor ativo que produz sentido a partir da interação com a televisão e com o restante da sociedade.

Berger e Luckmann (2004) explicam a construção da realidade social tendo como premissa o *homosocius*, em que o reino social, ou seja, sua sociabilidade, é que o define. Para os autores, a realidade é construída em termos sociais, através da interação entre grupos de indivíduos. O processo de interiorização das mensagens e a tomada de consciência das suas significações se dão no âmbito das relações sociais. A vida cotidiana é interpretada pelos homens, que atribuem sentidos e significados a esta realidade. Este processo se dá através da linguagem que permeia todas as interações e seus processos de subjetivação. (BERGER; LUCKMANN, 2004).

Na mesma esteira, Corcuff (2001, p. 26) dispõe que a realidade social é construída a partir de vivências históricas e cotidianas dos atores individuais e coletivos. Importa ressaltar que, segundo destaca o autor, estas construções individuais e coletivas não estão relacionadas a uma vontade clara, ao contrário, estas tendem a escapar ao controle dos envolvidos. Assim, a televisão, enquanto transmissor de linguagens e símbolos, constituinte da mídia e presente de forma massiva no cotidiano das pessoas, passou a interferir na comunicação social e, destarte, na construção social da sua realidade.

Martín-Barbeiro (2009), a partir do conceito de “mediações”¹⁷, defende que o homem faz uma leitura da mídia a partir de suas experiências culturais e socialmente elaboradas. Isto não deixa de aplicar-se também à televisão, ou seja, a interpretação do homem sobre o que é assistido na televisão é mediada por diversos outros fatores externos a ela. De fato, a forma complexa de apropriação de conteúdos passa por muitas outras dimensões que interferem na sociabilidade como a religião, família, educação, cultura etc. Para Martino (2010), a idéia de mediação

(...) presume a existência de dois termos finais – a mensagem e o receptor – intermediados por uma série de códigos, signos e práticas responsáveis por estabelecer pontos de flutuação de sentido entre o efeito planejado pelo produtor da mensagem e a construção feita pelo sujeito. (MARTINO, 2010, p. 179-180)

¹⁷ A teoria das mediações iniciou-se em 1987 com a publicação do livro “Dos meios às mediações” de Jesus Martín-Barbeiro. “O livro propõe um deslocamento dos estudos de Comunicação: no lugar de se preocupar com os meios e suas condições específicas de produção e mensagem, era preciso pensar nas mediações, nos processos culturais, sociais e econômicos que enquadravam tanto a produção quanto a recepção das mensagens da mídia”. (MARTINO, 2002, p. 179)

No entanto, a importância da televisão neste processo está na sua transversalidade. Somente a televisão pode dar visibilidade a diversas instituições e esferas que forjam o ambiente social do homem. Wolton (2004) indica:

A força da televisão é construir esse laço social e representá-lo. [...] Se numerosas práticas sociais contribuem para o laço social, mas sem visibilidade, o interesse da televisão é representá-lo de maneira visível para todos. E, nesse nível de visibilidade de representação, não existem muitas outras atividades sociais e culturais tão transversais quanto à televisão (WOLTON, 2004, p. 137).

Para Wolton (2004, p. 135) a televisão é a única atividade compartilhada por todas as classes sociais e por faixas etárias, estabelecendo, assim, um laço entre todos os meios.

2.3.1 Razões de intervenção estatal

Segundo Lopes (1997, p.19-20), as duas principais razões que identificam a atividade da radiodifusão como um serviço público é a escassez do espectro eletromagnético e a sua importância no mundo contemporâneo na divulgação das informações, acontecimentos, opiniões etc. Este segundo argumento, se aproxima das nossas conceituações anteriores. Para além da importância da difusão de informação e diferentes pontos de vista na composição de um ambiente democrático, conforme vimos, o homem tem a comunicação como seu suporte primordial na construção social da sua realidade (BERGER; LUCKMANN, 2004). A televisão ganha destaque nesta esfera não somente por estar presente nos hábitos cotidianos da maioria da sociedade, mas também por ser capaz de transmitir os acontecimentos desta realidade influenciando nos modos de percepção do sujeito para com o mundo. Nesta perspectiva, ciente que o conteúdo transmitido pela televisão interfere no próprio entendimento do homem sobre o mundo, acreditamos que este seja mais um motivo justificador para sua regulação.

Quanto a limitação do espectro eletromagnético, diferente da TV paga, a televisão aberta é considerada no texto da Constituição Federal de 1988 (art. 21, XII, a)¹⁸ como um serviço público e, portanto, gratuito. O acesso aberto está relacionado ao princípio da universalização do serviço público, que prevê a sua prestação para o maior

¹⁸ “Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens”. (Constituição Federal de 1988).

número de pessoas possíveis sem qualquer discriminação. Para garantir o acesso universal, o Estado concede a emissoras¹⁹ um canal no espectro eletromagnético. No entanto, esse espectro é limitado. Essa escassez obriga o Estado a administrar o seu uso, criando regras para que um número reduzido de pessoas utilize e o distribua de maneira aberta a toda população²⁰.

Ademais, a doutrina americana, considerando as características específicas da televisão, trouxe grandes contribuições para o tema, enumerando características justificadoras da intervenção estatal.

1. **Escassez** (*scarcity*) — natureza limitada do espectro de radiofrequências e a preocupação com a possibilidade de interferências entre os canais, fator que impede a livre exploração do serviço, demandando a adoção de uma política de alocação de licenças para exploração destes;
2. **Propriedade Pública** (*public ownership*) — caracterização do espectro de radiofrequências como um bem público, inalienável ao particular;
3. **Intrusividade** (*intrusiveness*) — maneira pela qual o conteúdo da radiodifusão ingressa no ambiente particular, visto que se prescinde de qualquer autorização do particular para veiculação de determinado conteúdo na programação;
4. **Penetração** (*pervasiveness*) — presença massiva junto ao público, independentemente da classe social;
5. **Inabilidade de controle do acesso** (*inability to control access*) — inexistência de qualquer espécie de controle, por parte dos radiodifusores, do acesso dos espectadores, usuários dos serviços;
6. **Poder** (*power*) — forte influência sobre as opiniões e definição de escolhas do público;
7. **Vividez** (*vividness*) — influência maior junto ao público em relação à mídia escrita, por utilizar-se de mais sentidos do que aquela;
8. **Reprodução de violência** (*emulation of violence*) — poder da televisão de disseminação de condutas anti-sociais e violentas;
9. **Impacto no público infantil** (*impact on children*) — poder de atingir, em maior extensão, o público infantil, do que a mídia escrita, por dispensar alfabetização para o acesso às informações veiculadas;
10. **Ilusão de realidade** (*illusion of reality*) — combinação das dimensões oral e visual, própria da televisão, que determinam um relato inequívoco dos fatos, retirando parcela da autonomia interpretativa e criadora do espectador (imposição de idéias preconcebidas);

¹⁹ Maria Sylvia Zanella di Pietro: “Embora tenha natureza de contrato administrativo, a concessão apresenta algumas peculiaridades: [...] 2. O poder concedente só transfere ao concessionário a execução do serviço, continuando titular do mesmo, o que lhe permite dele dispor de acordo com o interesse público[...]” (DI PIETRO, 2006, p. 299)

²⁰ Recentemente, a tecnologia digital abriu a possibilidade de abertura de novos canais, o que implica em garantir, hipoteticamente, uma democratização maior ao acesso. A possível alternativa ainda não foi regulada pelo legislador.

11. **Aparição involuntária** (*involuntary appearances*) — possibilidade de eventual exposição de fatos que não se pretendia fossem expostos;
12. **Velocidade da transmissão** (*speed of reporting*) — simultaneidade entre a ocorrência dos fatos na realidade e sua veiculação pela imprensa televisiva. (MARISONI, 2004, p. 183 – 187)

Atualmente, se pensarmos na facilidade com que o conteúdo televisivo pode ser reproduzido em diferentes plataformas midiáticas, como celulares, tablets e computadores, os argumentos elencados acima, tais como a velocidade de transmissão e sua penetração, ampliam sobremaneira a importância da regulação de conteúdo tendo em vista que acrescenta-se, constantemente, novas tecnologias para visualizá-los.

2.3.2 Informação *versus* comunicação na legislação brasileira

Em análise, como se verá adiante, entendemos que, na legislação brasileira voltada para a televisão, prevalece a regulação da “informação” e não da “comunicação”. Explica-se:

Qualquer que seja o seu suporte a informação permanece ligada à mensagem. Informar é produzir mensagens o mais livremente possível. A comunicação, em contrapartida, supõe um processo de apropriação. É uma relação entre emissor, a mensagem e o receptor. Comunicar, portanto, não é apenas produzir a informação e distribuí-la, é também estar atento às condições em que o receptor a recebe, aceita, recusa, remodela, em função de seu horizonte cultural, político e filosófico, e como responde a ela. (WOLTON, 2006, p.16)

A informação é a transferência de uma mensagem em que o receptor é mero paciente do processo. Já a comunicação, conforme Morin (2003), trata-se de dois atos em comum, um de entendimento e outro de ação, figurando o entender junto. Para o autor, o nível de complexidade do processo, de participação das consciências, é o que difere comunicação de informação. Neste sentido, conforme análise da regulação do conteúdo que se dará nos capítulos posteriores, as normas de regulação da radiodifusão em geral preocupam-se com a ampliação da informação, ou seja, com o suporte técnico da transferência da mensagem, não voltando a sua atenção ao sujeito, enquanto receptor da mesma. Não se pode reduzir a problemática da regulação da comunicação à tecnologia, adverte Wolton (2006, p. 84) “quanto mais performático for o progresso técnico, mais é preciso lembrar que transmitir não é comunicar”.

O ambiente normativo da comunicação brasileira é denso e quase que integralmente voltado para normatização técnicas ou jurídicas. Tais direcionamentos, de fato, são necessários para a organização da comunicação, mas insuficientes para dar conta do seu principal papel: o de comunicar. A regulação deveria estar voltada em como o receptor irá se apropriar do conteúdo, como ele será representado por esse meio e, até mesmo, como participará deste processo.

2.3.3 Liberdade de expressão, liberdade de radiodifusão e de programação

A evolução tecnológica modificou a doutrina moderna quanto ao entendimento do direito à liberdade de expressão e, inclusive, sua forma de regulação. Sobre a liberdade de expressão, direito umbilical dos direitos à comunicação, Machado (2002, p. 417) considera que o mesmo constitui um “direito mãe” a partir do qual as liberdades comunicativas foram se tornando autônomas para responder as sucessivas mudanças tecnológicas da comunicação. Neste sentido, o autor adota uma dupla dimensão dentro do mesmo direito: A dimensão substantiva compreende a atividade de pensar, formar a própria opinião e exteriorizá-la. A dimensão instrumental, traduz a possibilidade de utilizar os mais diversos meios adequados à divulgação do pensamento. Para o autor, a liberdade de expressão em sentido amplo conduz a todas as outras liberdades da comunicação, dentre elas as liberdades de radiodifusão e de programação, liberdades típicas dos operadores de TV.

Segundo Machado (2002, p.69), a liberdade de radiodifusão “abarca os pressupostos normativos, humanos e materiais necessários ao desenvolvimento desta atividade”. Segundo o autor, o conceito de liberdade de radiodifusão encontra na liberdade de programação seu significado essencial. Machado (2002) condiciona seu sentido a livre transmissão de conteúdo independente da guisa do Estado.

Já a liberdade de programação, assim como todas as outras liberdades de comunicação, somente se realiza plenamente, segundo Machado (2002) em ambientes livre de proibições. Neste sentido, as restrições ao seu exercício devem se limitar ao estritamente necessário para salvaguardar direitos e interesses constitucionalmente protegidos.

A liberdade de programação dos operadores privados de radiodifusão não deixa de estar sujeita a determinados princípios fundamentais, embora menos exigentes do que o que vinculam os operadores públicos. Relativamente ao primeiro ponto, a liberdade de programação deve ser exercida num quadro básico fornecido pelo legislador, tendo como objectivo central a ponderação dos direitos e interesses constitucionalmente protegidos. (MACHADO, 2002, p. 634-635)

Concordamos, portanto, que tanto os limites impostos pela regulação quanto os próprios direitos à liberdade de radiodifusão e programação encontram-se no mesmo patamar de legitimidade e proteção fornecido constitucionalmente. E que, os mesmos, por sua dinâmica aberta, são facilmente confrontados, podendo ser reduzidos ou ampliados. No entanto, tal questão, ainda que positivada, não é recepcionada pela classe dos detentores de liberdades instrumentais de radiodifusão.

Ainda, conceitos como “liberdade de Radiodifusão” e até mesmo “liberdade de programação” não são encontrados nem na doutrina brasileira nem na jurisprudência das ações envolvendo o caso no país. Encontra-se, generalizadamente, tanto nos polos ativos e passivos quanto nas decisões proferidas pela magistratura, como veremos na pesquisa empírica mais à frente, o conceito de liberdade de expressão em sentido amplo. Exatamente por sua abrangência, o conceito de liberdade de expressão serve como argumento justificador de quaisquer partes pertencentes ao processo não se tornando, portanto, um elemento definidor da causa. Neste sentido, o entendimento da dimensão instrumental do direito a liberdade de expressão é essencial para reduzir o grau de subjetivismo na aplicação deste conceito, a fim de encontrar soluções específicas para resolução dos dissídios envolvendo emissoras de televisão.

2.3.4 Censura *versus* regulação de conteúdo

Para Sarmento (2006), os abusos ocorridos durante o regime militar criaram um poderoso simbolismo que tende somente a favor da liberdade de expressão. “A hegemonia destas forças no cenário social tem levado à disseminação da falsa ideia de que qualquer atuação do Estado nesta área seja antidemocrática” (SARMENTO, 2006, p. 298). A taxação de censura permeia os argumentos contrários à regulação estatal na esfera comunicativa. A legitimidade democrática é utilizada, doutrinariamente, como diferenciador da regulação em contraposição à censura. Para Barroso (2001), entretanto:

Costuma [a censura] se associada a uma competência discricionária da administração pública, pautada por critérios de ordem política ou moral. Trata-se de uma prática vedada expressamente pelo direito constitucional positivo brasileiro (...). Com ela não se confunde a existência de mecanismos de controle, que é de verificação do cumprimento das normas gerais e abstratas preexistentes, constantes na Constituição e dos atos normativos legitimamente editados, e eventual imposição de consequências jurídicas pelo seu descumprimento (BARRROSO, 2001, p. 132).

Prezando pela objetividade do trabalho em questão, fugimos propositalmente do amplo embate doutrinário acerca dos limites existentes e do entendimento sobre o que são considerados mecanismos de controle e de censura. Em análise sucinta, entendemos que tal distinção reside no modo pelo qual, observados os valores constitucionalmente consagrados, se restringe tal liberdade.

É fácil de ver, pois, que o texto constitucional não exclui a possibilidade de que se introduzissem limitações à liberdade de expressão e de comunicação, estabelecendo, expressamente, que o exercício dessas liberdades haveria de se fazer com observância do disposto na Constituição. Não poderia ser outra a orientação do constituinte, pois, do contrário, outros valores, igualmente relevantes, quedariam esvaziados diante de um direito avassalador, absoluto e insuscetível de restrição. (MENDES, 1994, p. 298)

Ademais, o nosso entendimento brevemente demonstrado sobre censura e regulação de conteúdo importa para localizar o leitor da perspectiva conceitual adotada neste trabalho tendo em vista a análise das normas de regulação e intervenção estatal realizadas adiante.

3. Análise histórica - Construção das normas de conteúdo em televisão

3.1 Os Decretos 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932

O Decreto n.º 20.047 de 1931 e o Decreto n.º 21.111 de 1932 representaram o marco da regulamentação da comunicação no Brasil. Tais documentos estruturaram organicamente o setor (MARTINS, 2007, p. 309), sendo responsáveis por regular os serviços de radiodifusão no território nacional, inclusive o chamado, na época, serviço de radiotelevisão, que só viria a realizar sua primeira transmissão duas décadas depois, em 1950, através TV Tupi.

A primeira mostra de orientação de conteúdo na radiodifusão encontra-se no Decreto 20.047/31, que descreveu a radiodifusão como serviço de interesse nacional com finalidade educativa²¹. Ainda que a lei não indique em que sentido se apreenderia tal finalidade, ela foi destinada à alçada do então Ministério da Educação e Saúde Pública, responsável pela orientação educacional para a radiodifusão²². Tais decretos demonstram, portanto, a intenção Estatal em utilizar a rádio como parte de projeto de educação nacional.

Segundo Salvadori (2010), a intenção de finalidade educativa já nasceu frustrada. Analisando as rádios ao longo das décadas de 30 e 40, a autora indica que

Apesar de todos os esforços legais no sentido do controle da programação radiofônica, uma distância cada vez maior era construída entre um certo ideal educativo e o cotidiano das emissoras de rádio, repleto de programas de auditório, de humor, de calouros (SALVADORI, 2010, 182).

Ainda em 1932, o Decreto 21.240 trouxe, pela primeira vez, um maior aprofundamento à regulação de conteúdo. Mesmo versando sobre conteúdo dos filmes cinematográficos, o preâmbulo da norma deixa claro a tomada de consciência, a partir de uma tendência mundial, da necessidade de controle Estatal sobre conteúdo:

Considerando que, a exemplo dos demais países, e no interesse da educação popular, a censura dos filmes cinematográficos deve ter

²¹“A radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional”. (Art. 12 do Decreto nº 20.047 de 1931).

²²“Art. § 3º A orientação educacional das estações da rede nacional de radiodifusão caberá ao Ministério da Educação e Saúde Pública e a sua fiscalização técnica competirá ao Ministério da Viação e Obras Públicas”. (Decreto 20.047 de 1931).

cunho acentuadamente cultural; e, no sentido da própria unidade da nação, como vantagens para o público, importadores e exibidores, deve funcionar como um serviço único, centralizado na capital do país. (BRASIL, 1931)

A positivação dos parâmetros de controle de conteúdo estava presente nos seguintes dispositivos:

Art. 8º Será justificada a interdição do filme, no todo ou em parte quando:

I – Contiver qualquer ofensa ao decoro público.

II – For capaz de provocar sugestão para os crimes ou maus costumes.

III – Contiver alusões que prejudiquem a cordialidade das relações com outros povos.

IV - Implicar insultos à coletividade ou a particulares, ou desrespeito a credos religiosos.

V – Ferir de qualquer forma a dignidade nacional ou contiver incitamentos contra a ordem pública, as forças armadas e o prestígio das autoridades e seus agentes.

§ 1º A impropriedade dos filmes para menores será julgada pela Comissão tendo em vista proteger o espírito infantil e adolescente contra as sugestões nocivas e o despertar precoce das paixões. (BRASIL, de 1931)

Destaca-se a preocupação maior ao conteúdo direcionado à proteção crianças e adolescentes. O Decreto estabeleceu, inclusive, multa, apreensão do filme e cassação da licença de funcionamento do estabelecimento caso ocorresse exibição cinematográfica que contrariasse o julgamento da Comissão.

Finalmente, sobre a definição acerca de uma orientação educativa, até então silente nas normas de radiodifusão, o decreto descreve:

Art. 7º § 3º Serão considerados educativos, a juízo da comissão não só os filmes que tenham por objeto intencional divulgar conhecimentos científicos, como aqueles cujo entrecho musical ou figurado se desenvolver em torno de motivos artísticos, tendentes a revelar ao público os grandes aspectos da natureza ou da cultura. (BRASIL, 1931)

A finalidade educativa foi, por assim dizer, o primeiro princípio norteador da programação da radiodifusão presente na legislação, e vigorou como única orientação acerca da finalidade da radiodifusão até 1963, com a publicação do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.

O Decreto nº 21.240 tem, portanto, bastante relevância no que tange às normas de controle de conteúdo no Brasil por incluir, pela primeira vez, artigos que proibiam a

veiculação de certos conteúdos, instituir o poder de sanção estatal e, por fim, direcionar o que seria uma orientação educativa na programação.

Até então, percebe-se que as normas de controle de conteúdo preocupavam-se predominantemente com a defesa de valores morais e éticos, além da valorização da cultura. No entanto, com o Estado Novo, o controle de conteúdo ficou mais severo a partir da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda - DIP, ganhando ares ufanistas em defesa da unidade e soberania estatal. Para Suzy dos Santos (2004, p 10), “a partir deste momento, o conceito de interesse nacional adquire um caráter essencialmente autoritário nas definições de políticas públicas sobre comunicação de massa”. Durante o período, houve uma forte preocupação em regular a comunicação, a exemplo do Decreto-lei 1.949 de 1939, que regulou o exercício da imprensa. A respeito do controle conteúdo, o documento versa:

Art. 11º É passível de punição a publicação de notícias ou comentários falsos, tendenciosos ou de intuito provocador, induzindo ao desrespeito e descrédito do país, suas instituições esferas ou autoridades representativas do poder público, classes armadas ou quando visem criar conflitos sociais, de classe ou antagonismos regionais.

(...)

Art. 15º Não será permitida a exibição do filme que:

IV – for capaz de provocar incitamentos contra o regime vigente, a ordem pública, as autoridades constituídas e seus agentes;

VII – ferir, por qualquer forma, a dignidade ou o interesse nacionais;

VIII – induzir ao desprestígio das forças armadas. (BRASIL, 1939)

3.2 A Lei de Imprensa

A década de 60 produziu outras legislações importantes para a comunicação brasileira. Em 1967 foi criada a Lei de Imprensa (Lei 5.250/67). Seguindo a tendência das leis neste período, a Lei de Imprensa tanto possuía algumas características patrióticas de proteção, quanto respaldava e protegia a liberdade de expressão ao ponto de prever abusos para os que a limitavam:

Art. 1º É livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer.

§ 1º Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos de subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe. (BRASIL, 1967)

A lei de imprensa trazia ainda, em 11 incisos, punições específicas a crimes cometidas por abusos à liberdade de expressão, não excluindo as responsabilidades civis e penais. As penas delimitadas na lei iam de multa à reclusão e detenção. Vejamos:

Art. 16. Publicar ou divulgar notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados, que provoquem:
I - perturbação da ordem pública ou alarma social;
II - desconfiança no sistema bancário ou abalo de crédito de instituição financeira ou de qualquer empresa, pessoa física ou jurídica;
III - prejuízo ao crédito da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município;
IV - sensível perturbação na cotação das mercadorias e dos títulos imobiliários no mercado financeiro.
Pena - De 1 (um) a 6 (seis) meses de detenção, quando se tratar do autor do escrito ou transmissão incriminada, e multa de 5 (cinco) a 10 (dez) salários-mínimos da região.
Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, se o crime é culposos:
Pena - Detenção, de 1 (um) a (três) meses, ou multa de 1 (um) a 10 (dez) salários-mínimos da região. (BRASIL, 1967)

Outro importante destaque oferecido pela lei para proteção de abusos cometidos no exercício da liberdade de expressão era o Direito de Resposta. Para Vital Moreira (1994),

O direito de resposta é, sem dúvida, sobretudo um ‘meio específico de proteção do direito à identidade pessoal face aos meios de comunicação’. Mas é também um meio de acesso individual aos meios de comunicação social, um instrumento de compensação da sua unilateralidade, uma expressão do direito à ‘igualdade de oportunidades comunicativa’ (*kommunikative Chancengleichheit*) a favor de quem seja por aqueles referido em termos inverídicos ou ofensivos. (VITAL MOREIRA, 1994, p. 33)

Em um capítulo específico sobre o tema, a lei indicava os responsáveis legitimados a requerer o direito, os parâmetros de dimensão e tempo de divulgação, os trâmites necessários para sua observância e os seus procedimentos judiciais e extrajudiciais estabelecendo, inclusive, o prazo de 24 horas para o direito ser atendido (art. 31, inciso I da Lei).

A Lei de imprensa permaneceu em vigor até 2009 sendo declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A corte, ao votar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 130 entendeu que seus dispositivos não deveriam ser recepcionados pela Constituição Federal. Após a revogação ocorreu um vácuo legal principalmente no que tange o Direito de Resposta.

3.3 Normas de Controle de Conteúdo atuais: Obrigações e limites.

3.3.1 O Código Brasileiro de Comunicação - CBT

Pouco tempo após o fim do Regime Vargas, a televisão se estabelece no Brasil. Em 1949 foi criada a Portaria n.º 692, que autorizava a sua exploração e, em 1952, o Decreto 31.835 define suas normas gerais. Em seguida, o próximo marco da regulação é o Código Brasileiro de Telecomunicação (CBT), elaborado em 1962 e vigente até hoje.

Em 1968, época dos “Anos de Chumbo” da Ditadura Militar, os incisos relacionados ao controle de conteúdo do Código Brasileiro de Telecomunicação foram modificados pelo Decreto-Lei 236. Os incisos intensificaram a espírito moralizador trazido pelos documentos legais produzidos na Era Vargas.

Art. 53. Constitui abuso, no exercício de liberdade da radiodifusão, o emprego desse meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no País, inclusive:

- a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias;
- b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional;
- c) ultrajar a honra nacional;
- d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social;
- e) promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião;
- f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública;
- g) comprometer as relações internacionais do País;
- h) ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes;
- i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social;
- l) colaborar na prática de rebeldia, desordens ou manifestações proibidas.

Parágrafo único. Se a divulgação das notícias falsas houver resultado de erro de informação e for objeto de desmentido imediato, a nenhuma penalidade ficará sujeita a concessionária ou permissionária. (BRASIL, 1962)

O texto normativo não foi mais modificado sendo, portanto, válido até hoje. Tais incisos foram quase que inteiramente repetidos pelo Decreto nº 52.795, de 1963, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, outro importante marco regulatório da comunicação brasileira.

3.3.2 O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão

O Decreto 52.795 de 1963 constitui-se hoje na principal e mais completa referência de controle de conteúdo no Brasil. O texto normativo reitera o interesse nacional sobre a finalidade educativa e acrescenta, taxativamente, a finalidade cultural da radiodifusão²³. A legislação começa a considerar também os aspectos informativos e recreativos do meio, mesmo não os adotando enquanto finalidade:

Art 3º Os serviços de radiodifusão tem finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade. (BRASIL, 1963)

O Regulamento institui, no capítulo referente a autorizações das concessões, obrigações dos concessionários voltadas exclusivamente à organização da programação. Vejamos:

Art. 28 As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, além de outros que o Governo julgue convenientes aos interesses nacionais, estão sujeitas aos seguintes preceitos e obrigações
(...)

11- subordinar os programas de informação, divertimento, propaganda e publicidade às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão;

12 - na organização da programação:

a) manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a transmissão de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrárias à moral familiar e aos bons costumes;

b) não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico;

c) destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso;

d) limitar ao máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do horário da sua programação diária o tempo destinado à publicidade comercial;

e) reservar 5 (cinco) horas semanais para a transmissão de programas educacionais;

f) retransmitir, diariamente, das 19 (dezenove) às 20 (vinte) horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, ficando reservados 30 (trinta)

²³ Art 3º Os serviços de radiodifusão tem finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade. (BRASIL, Decreto 52.795 de 31 de outubro de 1963)

minutos para divulgação de noticiário preparado pelas duas Casas do Congresso, excluídas as emissoras de televisão;

- g) integrar gratuitamente as redes de radiodifusão, quando convocadas pela autoridade competente,
- h) obedecer às instruções baixadas pela Justiça Eleitoral, referentes à propaganda eleitoral;
- i) não irradiar identificação da emissora utilizando denominação de fantasia, sem que esteja previamente autorizada pelo Ministério das Comunicações;
- j) irradiar o indicativo de chamada e a denominação autorizada de conformidade com as normas baixadas pelo Ministério das Comunicações;
- l) irradiar, com indispensável prioridade, e a título gratuito, os avisos expedidos pela autoridade competente, em casos de perturbação da ordem pública, incêndio ou inundação, bem como os relacionados com acontecimentos imprevistos
- m) irradiar, diariamente, os boletins ou avisos do serviço meteorológico;
- n) manter em dia os registros da programação. (BRASIL, 1963, grifos nossos)

Pela primeira vez, 13 anos após a primeira transmissão televisiva no Brasil, a legislação indicou legalmente parâmetros de conteúdos que devem ser observados pelas emissoras concessionárias. Por mais que nos pareça óbvio, numa estrutura de conessor–concedente da radiodifusão, relacionar o conteúdo veiculado à prestação de serviço, as legislações anteriores traziam normas relacionadas a conteúdo somente quando estas apresentavam abusos cometidos à liberdade de expressão e não parâmetros de uma programação razoavelmente ética. O Regulamento de serviços de radiodifusão serviu, portanto, para fazer a “passagem” do Estado protetor da liberdade de expressão para o Estado regulador dos seus serviços públicos.

Portanto, a obrigatoriedade legal de um padrão de programação transmitido surgiu quando a televisão já estava consolidada como o mais importante instrumento da indústria cultural brasileira (LEAL, 2000, p. 158). Ademais, a adoção do modelo comercial de televisão desde sua consecução, em 1950, e a distribuição de concessões sem o conhecimento da população fez com que o telespectador nunca percebesse o seu caráter público e a necessidade, por isso, de uma transmissão de conteúdo dentro de padrões legais mínimos exigidos. Tal aspecto nos leva a concordar com a afirmação de Laurindo Leal (2000) ao dizer que o problema da televisão brasileira é estrutural.

Ainda que tardiamente, o Regulamento dedica um capítulo específico para definir a organização da programação. O texto foi introduzido pela redação do Decreto nº 88.067 de 1983.

Art. 67. As concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão, observado o caráter educacional desse serviço, deverão na organização dos seus programas, atender entre outras às seguintes exigências:

1. manter um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a irradiação de espetáculos, trechos musicais cantados, quadros, anedotas ou palavras contrários à moral familiar e aos bons costumes;
2. limitar a um máximo de 25% (vinte cinco por cento) pelo horário da sua programação diária, o tempo destinado à publicidade comercial;
3. destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária para transmissão de serviço noticioso. (BRASIL, 1963)

Além da Constituição Federal de 1988, o Código Brasileiro de Telecomunicação e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão consistem no principal aparato legal da televisão aberta do País. Tanto o CBT, quanto o Regulamento, possuem sérias distorções se relacionarmos com a realidade atual. Trazidas para sociedade democrática, muitas normas apresentadas nos incisos perdem o significado antes alcançado na Ditadura Militar. O texto traz critérios amplos, subjetivos e influência ditatorial. Tais normas permanecem utilizadas até hoje sem modificações substanciais.

3.3.3 Constituição Federal de 1988

Na Constituição de 1988, a sociedade civil depositou uma expectativa de reversão da situação normativa encontrada no setor de comunicação. No entanto, tal expectativa aos poucos foi diluída em virtude dos interesses pessoais de manutenção de poder. À época, o ambiente das radiodifusões já estava ocupado por políticos. Centenas de outorgas, concessões e autorizações foram distribuídas a ocupantes de cargos públicos durante a ditadura em troca de apoio. O contexto da aprovação do Capítulo de Comunicação foi antidemocrático. Tais aspectos diminuíram o potencial socialmente transformador que esperava-se da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) e fizeram do capítulo da Comunicação Social o mais problemático para a aprovação.

A nova constituição brasileira não conseguiria alterar a lógica do sistema jurídico ou ainda reverter, como num golpe de magia, os inúmeros registros de injustiça e autoritarismo. Neste sentido, o processo constituinte tornou-se um espaço para o aprendizado. Caiu em si. Viu-se extremamente limitado, condicionado às circunstâncias históricas e destinado a tirar delas o melhor proveito. (BIGLIAZZI, 2007, p. 9)

De acordo com a análise de Bigliazzi (2007), o Capítulo da Comunicação Social é um excelente exemplo de como um projeto de transformação social pode ser

subvertido pelos objetivos pessoais de alguns membros da Assembléia Constituinte. Para o autor “a mudança foi substituída pelo acordo” (2007, pg. 9). O resultado foi a aprovação de eficácia contida que até hoje não foram regulamentadas.

Dentro deste “espaço de aprendizado”, a Constituição Federal de 1988 realizou alguns importantes avanços, principalmente no que tange aos direitos individuais de comunicação e liberdade de expressão. Além disso, pela primeira vez, a Carta dedicou um capítulo específico para a comunicação. Para Sarmento:

Esta insistência não foi gratuita. Por um lado, ela representou uma reação contra os abusos perpetrados regime militar, cuja repetição constitucional quis a todo custo evitar. E, por outro, ela demonstra a enorme importância atribuída a este direito fundamental no sistema constitucional brasileiro. (SARMENTO, 2007, p.29)

O capítulo dedicado exclusivamente à Comunicação Social reconheceu a importância e o avanço dos veículos de comunicação no país e mereceu um tratamento normativo diferenciado por suas peculiaridades (SARMENTO, 2007, p.29).

3.3.4 Direito à informação

O direito à informação (artigo 5º, XVI) foi traçado pela Constituição a partir de diversas garantias de proteção, como o sigilo da fonte e direito de acesso. No capítulo dedicado à Comunicação Social, o constituinte relaciona direitos aos veículos de comunicação, remetendo a diversos outros incisos que promulgaram sua proteção na esfera individual no âmbito generalista do artigo 5º. Neste sentido, o legislador impõe limites e proteções no uso de tais direitos de radiodifusão no Art. 220, §1º “Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”.

Em explicação simples e pedagógica, Carvalho, Cardoso e Figueredo (2012) colocam que a diferença entre liberdade de expressão e de informação é que esta tem por objeto as afirmações de fato e não de juízos de valor como ocorre naquela. A importância da sua positivação, ainda, segundo os autores, é que, se contrapondo a uma visão liberal ulterior, o direito a ser informado beneficia os destinatários da informação, abandonando uma perspectiva única da informação priorizando exclusivamente o emissor. (CARVALHO, CARDOSO E FIGUEREDO, 2012, p. 138).

Neste sentido, pelo caráter imprescindível de difusão de informações que tais veículos exercem na sociedade atual (THOMPSON, 2009, p. 72), a existência de veículos de comunicação comerciais corresponde hoje na concretização do direito à informação para além da suposta obrigatoriedade de rádios e televisões públicas ou estatais. Tal questão serve como razão justificadora, inclusive, da importância do Estado na regulação do conteúdo emitido pelas empresas de radiodifusão já que, juntamente com o próprio Estado, estas representam o principal meio de transmissão de informação. Neste sentido, algumas constituições, a exemplo da do Equador²⁴, Espanha²⁵ e Nicarágua, escrevem em seu texto constitucional a obrigatoriedade de transmissão de informações oportunas, verdadeiras e imparciais com o fito de resguardar o direito à informação dos telespectadores. Tal orientação normativa não é encontrada na nossa Constituição.

3.3.5 Regulação do conteúdo

Sobre as normas de controle de conteúdo presentes na Constituição de 1988, há além da regulamentação de propaganda de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente (art. 220, § 4º) os princípios da programação de rádio e TV, a ver:

Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão os seguintes princípios:

- I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
 - II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
 - III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
 - IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.
- (BRASIL, 1988.)

O *caput* do artigo submete aos princípios tanto a produção quanto a programação do conteúdo, envolvendo, portanto, todos os atores pertencentes à rede de radiodifusão. Seus incisos se dividem, genericamente, nas preocupações com a regionalização do conteúdo e nas orientações acerca do seu teor.

²⁴ Artículo 58. La comunicaciones libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como el derecho de réplica y rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agravantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral. (EQUADOR, 2008)

²⁵ “A constituição espanhola chega a afirmar, no já transcrito artigo 20, d, serem reconhecidos e protegidos os direitos de comunicar ou receber livremente informação veraz por qualquer meio de difusão, praticamente a mesma redação da Nicarágua, em seu artigo 66, onde assegura o direito à informação veraz”. (LOPES, 1997, p. 207)

Ademais, a constitucionalização destes princípios foi de fundamental importância tendo em vista que elevou para o status constitucional orientações pertinentes a difusão de conteúdo. Analisaremos a seguir todos os seus incisos. Os tópicos foram divididos a partir dos temas que cada inciso agrega.

3.3.6 Regionalização do conteúdo (Incisos II e III)

A comunicação regional trata-se de toda produção local, seja esta independente ou não, jornalística ou cultural, produzida e veiculada em âmbito regional. No Brasil, a programação das televisões abertas comerciais transmitem programas e comerciais produzidos no eixo Rio-São Paulo e que, por isso, não refletem a diversidade cultural do país. Em termos numéricos, 9,14% é a média de conteúdo local produzido pelas emissoras comerciais abertas brasileiras (VALENTE, 2009) ²⁶.

Os meios de comunicação em massa ultrapassam as fronteiras geográficas, rompendo culturas, idiomas, religiões, regimes políticos e desigualdades sociais. Há, então, uma disseminação em âmbito mundial de informações, mercadorias e de produtos culturais de consumo. Ocorre, contudo, uma desterritorialização, ou seja, as tecnologias digitais anulam a geografia criando uma nova era, o que Castells (2005) chama de “Era da informação”. Tal questão implicou a disseminação de padrões e valores sócio-culturais evidenciando uma ocidentalização dos modelos de vida que engloba moda, padrões de consumo, atitudes etc. Esta padronização é fundamental para suprir um mercado capitalista em escala mundial, evidenciando uma ideologia voltada para o consumismo.

A força da mídia global é capaz de se sobrepor às culturas locais, principalmente, em países e regiões menos desenvolvidas economicamente. Tal aspecto requer proteção do legislador, que está diante dos chamados “valores vulneráveis”, produzidos regional ou nacionalmente. Machado (2002) assevera que “as dimensões nacionais, culturais, lingüísticas e etnográficas constituem **valores vulneráveis** em face da globalização internacionalização e concentração da comunicação privada” (2002, p. 662, grifos nossos).

²⁶“Atualmente, o volume de programação local varia bastante de emissora para emissora. Um estudo de 2009, chamado “Produção Regional na TV Brasileira”, realizado pelo Observatório do Direito à Comunicação, mostrou que a emissora pública TV Brasil tinha em média 25,55% de sua grade composta por programação de conteúdo local, enquanto as grandes redes comerciais tinham de 7% a 12,2%, com uma média de 9,14%”. (VALENTE, 2009).

Países da comunidade Européia (UNIÃO EUROPEIA, 2012) e Canadá (MENDEL; SALOMON, 2011, p 42) ²⁷. possuem forte proteção a produção regional e produção independente, impondo cotas para a veiculação na sua legislação. No Brasil, uma das grandes evoluções do capítulo da Comunicação Social foi o reconhecimento da regionalização da produção. Se a medida fosse regulamentada, importantes implicações culturais e econômicas ocorreriam na sociedade. Definir percentuais mínimo obrigatórios diversifica o conteúdo da programação e amplia o mercado de trabalho em todo país. O projeto de lei nº 59, de 2003, pretende estabelecer percentuais da produção regional, mas está congelado no Congresso Nacional, sem perspectiva de ser aprovado.

3.3.7 Finalidades da radiodifusão (inciso I)

A Constituição acrescentou as finalidades artística e informativa ao rol de descrição aportadas. Apesar de óbvio, a informação enquanto fim da radiodifusão, conforme vimos, nunca esteve presente na legislação.

Mundialmente, as orientações acerca dos princípios de conteúdo foram inspiradas na Tríade Programática “informação, formação e entretenimento” construída pela BBC de Londres (FIDALGO, 2003). A Constituição Brasileira acompanha tal padrão através das finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas trazidas no inciso primeiro do Art. 220. Para Machado (2002, p.659), a tríade dá liberdade ao operador da televisão na organização do conteúdo ao tempo que não o distancia dos valores e princípios constitucionais. No mesmo sentido, Mancuso (2001a):

De sorte que a perquirição jurídica acerca da observância de um padrão básico de qualidade na programação televisiva não é obstada pela circunstância de aí porventura se lóbrigar um conceito (relativamente!) vago ou indeterminado. Em verdade, trata-se de matéria devidamente juspositivada, que não imbrica nem com a liberdade de expressão ou de criação artística, nem com alguma

²⁷ “A promoção da diversidade cultural remete para a questão da imposição de quotas de conteúdos às empresas de radiodifusão e a outros fornecedores de serviços. A directiva actualmente em vigor reitera o compromisso da UE em prol de obras audiovisuais europeias, permitindo aos Estados-Membros impor aos organismos de radiodifusão televisiva quotas de conteúdos a favor de produções europeias, sempre que tal seja exequível”. Directiva 2007/65/CE do Parlamento Europeu. (UNIÃO EUROPEIA, 2012) Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_pt.htm Acesso em: 03 out., 2012.

“No Canadá, a CRTC aplica cotas rigorosas para conteúdo nacional. As emissoras de TV particulares devem garantir que pelo menos 60% de sua programação total e 50% da programação no horário de pico de audiência sejam de origem canadense. Na União Européia, todas as emissoras de televisão, tanto públicas quanto privadas, devem reservar 10% de sua programação a produções independentes”. (MENDEL; SALOMON, 2011, p 42).

modalidade de censura prévia ou patrulhamento ideológico sobre a programação ofertada ao grande público. (MANCUSO, 2001a, p.93)

É notório que dentre tais finalidades encontram-se diversos princípios constitucionais correlacionados, como o princípio democrático e do Estado social de Direito. Dentro desta correlação presente na esfera comunicativa positivada pelo Estado, encontra-se o princípio do pluralismo presente em reformas constitucionais recentes ocorridas na América Latina²⁸ mas não considerados pela nossa Carta. Sobre o princípio:

Para canais generalistas, o mesmo implica a obrigação de tratarem diferentes temas, respeitantes aos diferentes subsistemas da acção social, a partir de um conjunto diversificado de perspectivas. O princípio em presença tem em vista a garantia do direito de informação dos cidadãos, nas suas diversas vertentes, no respeito pelos princípios de igualdade e tolerância. O mesmo apóia-se na idéia de igualdade de oportunidades comunicativas entre diferentes segmentos da sociedade, bem como no favorecimento da intercompreensão e da coexistência pacífica entre indivíduos e grupos dotados de diferentes concepções do bem e estilos de vida. (MACHADO, 2002, p. 636)

Dentro de uma estrutura de comunicação concentrada como é a brasileira (DONOS DA MÍDIA, 2012b)²⁹, os canais abertos não suprem a representatividade social na tela. O pluralismo, posto em prática, abrange tanto dimensões internas – de abertura ampla e diversificada da programação – quanto externa – respaldada na estrutura policêntrica dos meios. Para Sarmiento (2006), uma intervenção Estatal visando democratizar a esfera comunicativa é indispensável.

Neste ponto, a atuação dos meios de comunicação social tem uma importância central, pois, insista-se, são eles o principal fórum da esfera pública, onde travam-se os debates que efetivamente influenciam a opinião pública na sociedade moderna. Por isso, a regulação destes meios de comunicação deve visar à promoção do pluralismo, que dificilmente será alcançado sem a intervenção estatal,

²⁸“A exemplo da Constituição Equatoriana: Art. 17.- El Estado fomentará la pluralidad y la diversidad en la comunicación, y al efecto: 1. Garantizará la asignación, a través de métodos transparentes y en igualdad de condiciones, de las frecuencias del espectro radioeléctrico, para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, así como el acceso a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas, y precautelará que en su utilización prevalezca el interés colectivo”. (EQUADOR, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR, 2008)

²⁹ Segundo pesquisa do Site Donos da Mídia, 10 grupos comandam 327 veículos de comunicação no Brasil. “O Projeto Donos da Mídia define grupos nacionais de mídia como o conjunto de empresas, fundações ou órgãos públicos que controlam mais de um veículo, independentemente de seu suporte, em mais de dois estados. Aqui se enquadram os conglomerados que atuam no núcleo do Sistema Central de Mídia do Brasil porque a maioria destes grupos controla cabeças-de-rede de televisão”. (DONOS DA MÍDIA, 2012b).

ainda mais à vista da estrutura oligopolizada da grande mídia brasileira. (SARMENTO, 2006, p. 291)

Machado (2002) coaduna:

Coloca-se em relevo a necessidade de garantir, para além de programas que apelem directamente à maioria da população, outros que se dirijam a minorias ou que cultivem áreas de interesses dificilmente compatíveis com a lógica da radiodifusão privada. Em causa está a necessidade de dar conta da diversidade das mundividências, concepções, opiniões e tendências que existem no seio da comunidade, incluindo aquelas que não são populares. (MACHADO, 2002, p. 659).

Na constituição pátria, o artigo que proibiu a existência de monopólios e oligopólios entre os meios de comunicação social (art. 220, 5, CF) não demonstra eficácia.

3.3.8 Proteção a valores morais (inciso IV)

Com o advento da democracia e da implementação dos direitos fundamentais, as punições de uma emissora por supostos ultrajes à honra nacional, a moral e aos bons costumes, dentre outros, se distanciam da aplicação dada durante a ditadura. De sorte, é que conceitos como moral pública e bons costumes são flexíveis ao ponto de serem interpretados segundo contextos históricos e sociais atuais.

A alteração das condições, dos sujeitos e das experiências, no seio de uma comunidade obriga à reinterpretação dos consensos aparentemente estabilizados. Isso não significa, que o conceito não tenha qualquer densificação. Na verdade é possível construir um conceito material de moral pública constitucional a partir do valor básico da dignidade da pessoa humana, dos princípios da igualdade, da justiça, da reciprocidade, do respeito mútuo, bem como de bens constitucionais para a proteção da infância, da juventude, qualidade de vida, honra, integridade moral, a obrigação de tolerância em relação aos sentimentos religiosos e morais dos cidadãos, justificando a partir daí restrições e condicionamentos e formas de comunicação mais susceptíveis de comunicarem as mensagens de degradação humana. (MACHADO, 2002, p. 855)

As representações éticas e morais vigentes na sociedade são fluídas e dependem de circunstâncias concretas de lugar, tempo e contexto social. De fato, é tarefa impossível para o legislador fugir de conceitos vagos e indeterminados para positivar minimamente um padrão de veiculação ética necessário sem cercear a liberdade de expressão ou reduzir a independência e liberdade criativa dos veículos de radiodifusão.

A nossa constituição resumiu tal questão na orientação de princípios “ao respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” (art. 221, IV).

Partindo para rápidas conclusões sobre o tratamento da Constituição Federal de 1988 ao direito à comunicação concordamos com Pieranti (2011), para o autor, o principal avanço da Constituição em questões de conteúdo foi a proibição da censura:

A Constituição Federal de 1988 forçou uma ampla reformulação da regulação do conteúdo transmitido pelos meios de comunicação de massa. Nas décadas anteriores, a relação entre Estado e informação pautara-se, em primeiro plano, pelo controle, cujo braço mais evidente, como se mostrou anteriormente, foi a censura. A partir de sua vedação expressa pela Constituição Federal, restou aos governos que se seguiram repensar novos parâmetros para lidar com o conteúdo. (PIERANTI, 2011, p. 164)

A efetivação dos direitos negativos na Constituição de 1988 fez com que a relação entre Estado e controle de conteúdo fosse alterada. Sobre a inoperância do Estado na efetivação dos direitos à comunicação, Sarmento (2006) avalia:

Se tivéssemos que fazer um balanço do desempenho da liberdade de expressão no Brasil desde 1988, nossa conclusão também seria ambígua. A dimensão negativa da liberdade de expressão vai bem: não há censura, críticas e protestos contra o governo são tolerados e ninguém mais vai para a cadeia pelo que pensa ou defende. Neste ponto, não há como negar que o país avançou muito. No entanto, a dimensão positiva da liberdade de expressão vai muito mal. Os pobres e excluídos continuam sem voz e os meios de comunicação de massa permanecem escandalosamente concentrados nas mãos de um reduzidíssimo número de pessoas, que mantém, em regra, relações promíscuas com os governantes. (SARMENTO, 2006, p. 298)

É notório nas citações dos dois últimos autores que a parte que restou aos governantes não obteve avanços significativos. Neste sentido, Bolaño (2004) coloca que o fim da censura do regime militar levou a um ultraliberalismo em matéria de conteúdo. “Os debates em torno desse tema nunca chegaram a influenciar de forma significativa as políticas mais importantes referidas ao setor, ficando na maior parte das vezes como declarações de princípio, jamais cumpridas” (2004, p. 87). Concordamos com Faraco (2006, p.8) quando diz que “a ausência de uma normatização ulterior e mais concreta desestimulou entre as autoridades que poderiam ter um papel relevante nesse processo a adoção de qualquer medida legal para coibir os excessos”.

3.4 Classificação Indicativa

Apesar de todas as normas de controle de conteúdo descritas neste trabalho estarem sob a responsabilidade de fiscalização do Ministério das Comunicações, a forma mais eficaz de controle existente até o momento está fora de sua competência. A Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), pertencente ao Ministério da Justiça, tem como uma de suas atribuições a classificação indicativa. Sua execução é realizada pelo Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS).

A previsão constitucional que fundamentou a classificação indicativa encontra-se no art. 21, inciso XVI, e art. 220, que atribui à União o controle por meio da classificação indicativa de diversões públicas e de programas de rádio e televisão. Outras disposições constitucionais estão umbilicalmente interligadas, como o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família e a preferência a finalidades artísticas, culturais e informativas (art. 221, incisos I e IV da CF-88).

Infraconstitucionalmente, a classificação indicativa atende ao dever de proteção da criança e do adolescente. O Estatuto da Criança e do adolescente – ECA (Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990) dispõe que “toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como adequados à sua faixa etária” (art. 75 - ECA). A classificação indicativa integra o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. José Afonso da Silva (2005) assevera:

A liberdade é um dos valores que a Constituição tem como supremos (preâmbulo), mas a mesma Constituição impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de preservar a criança e o adolescente (art. 227). Isso possibilita tomar medidas para garantir os valores que a Constituição reconhece à criança e ao adolescente. (SILVA, 2005, p. 252)

Para o Ministério da Justiça, a Classificação Indicativa fornece “instrumentos confiáveis para a escolha da família e a proteção da criança e do adolescente contra imagens que lhes possam prejudicar a formação” (BRASIL, 2012, p. 5). Deste modo, o cerne da classificação indicativa baseia-se na responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, mesmo porque, seu caráter indicativo é dirigido aos pais que, a partir das informações disponíveis, decidem se seus filhos assistem ou não determinado programa. Partindo da presunção de que nem sempre os pais estarão

presentes, adotou-se o sistema misto³⁰ de classificação indicativa, que associa o conteúdo a faixas de horário em que o programa pode ser exibido considerando, inclusive, os fusos-horários das regiões.

Para regular a matéria, o Brasil publicou cinco Portarias³¹. Em vigor, estão as Portaria do Ministério da Justiça n.ºs 1.100 de 2006 e 1.220 de 2007, além da Portaria do SNJ n.º 8/2006, que aprova o Manual de Classificação Indicativa. O Manual traz todas as definições operacionais e técnicas, além dos critérios utilizados para a análise do conteúdo e sua atribuição a cada faixa etária. O documento divide metodologicamente a classificação em três temas-chave, sendo eles “violência”, “sexo e nudez” e “drogas”. Quando um mesmo programa televisivo apresenta mais de um tema, a classificação indicada é a que se refere a maior faixa etária. Para exemplificamos o detalhamento dos temas utilizados pelo Ministério para análise de conteúdo, vejamos um trecho das indicações do Guia de Classificação Indicativa para o tema “violência” na sua classificação “livre”:

A.1. Livre

São admitidos com essa classificação obras que contenham predominantemente conteúdos positivos e que não tragam elementos com inadequações passíveis de indicação para faixas etárias superiores a 10 anos. Nem sempre a ocorrência de cenas que remetem à violência são prejudiciais ao desenvolvimento psicológico da criança, como os elencados abaixo:

A.1.1. VIOLÊNCIA FANTASIOSA

- Níveis elementares e fantasiosos de violência, como atos agressivos de desenhos animados destinados ao público infantil, que não apresentem correspondência com a realidade tais como lesões corporais;
- Brigas não impactantes de tramas infanto-juvenis maniqueístas, de luta do bem contra o mal, que não apresentem sofrimento, lesões ou sangue;
- Violência caricata inserida no gênero comédia-pastelão (guerra de comida, pancadas que não resultem em dor), ou seja, que são feitas para provocar o riso e não como ato violento.

EXEMPLO: Desenho animado em que personagem animalizado bate com uma bigorna na cabeça de outro, que é amassado e, logo em seguida, volta a sua forma original.

A.1.2. PRESENÇA DE ARMAS SEM VIOLÊNCIA

³⁰ “Há dois procedimentos de classificação indicativa usualmente reconhecidos. Um destes é a classificação indicativa “pura”, limitada apenas a informação sobre a natureza do conteúdo veiculado e a faixa etária a que se destina. O outro é um procedimento “misto” ou híbrido, que associa faixas de horário para a veiculação de programas ou restrições de acesso a espetáculos a sua classificação. Em geral a classificação indicativa pura tem uma eficácia limitada, o que estimula o Estado a migrar para um sistema misto”. (LINS, 2008, p. 151)

³¹ Portaria nº 773 de 19 de outubro de 1990; Portaria nº 796 de 12 de setembro de 2000; Portaria nº 1.549 de 21 de novembro de 2002; Portaria nº 1.597, de julho de 2004; Portaria nº 1.220 de 11 de julho de 2007.

- Presença de armas de qualquer natureza, sem que haja motivação evidente de violência.

EXEMPLO: Samurai pega sua espada sobre a mesa e a coloca nas costas.

A.1.3. MORTES SEM VIOLÊNCIA

- Cenas com morte, seja o momento em que o ato ocorre ou a exposição de cadáver, sem envolvimento de dor ou lesões.

EXEMPLO: Senhora idosa morre enquanto dorme.

A.1.4. OSSADAS E ESQUELETOS SEM VIOLÊNCIA

- Exibição de ossadas e esqueletos não-resultantes de ato violento.

EXEMPLO: É encontrado fóssil de um homem pré-histórico.

A.2. Não recomendado para menores de 10 anos

São admitidos para esta faixa etária conteúdos que apresentem:

A.2.1. PRESENÇA DE ARMAS COM VIOLÊNCIA

- Utilização de armas com o intuito de praticar violência, sem que haja consumação do ato.

EXEMPLO: Personagem ouve um barulho em casa e apanha uma faca para defender-se. (BRASIL, 2012b, p. 9-11)

Os critérios estabelecidos acima foram criados a partir de grupos de trabalhos formados por representantes governamentais, do Ministério Público, da sociedade civil e de empresas concessionárias do serviço público de telecomunicações (ROMÃO, 2006, p.6). A ver pelo relatório da Associação Médica Americana sobre os efeitos negativos da programação violenta causada no público infanto-juvenil, percebe-se discernimento nas escolhas de tais padrões para a proteção do desenvolvimento integral da criança e do adolescente.

(1) o estímulo à imitação de comportamento; (2) a fixação nos heróis violentos como modelos dignos de imitação; (3) a sensação de que a violência traz recompensas; (4) a percepção de que a se justifica o uso da violência quando de tem julga ter razão; (5) a insensibilização diante da violência com a deterioração da sensibilidade pela fadiga do órgão; (6) o aumento do medo e a síndrome do mundo cruel, que leva a desconfiar de tudo e de todos e a quere ficar em casa (7) o aumento do apetite pela violência; (8) o crescimento da cultura do desrespeito; (9) a perda da capacidade de contemplar as coisas com serenidade. (PEREIRA JÚNIOR, 2006, p. 302)

Além de detalhar a temática orientada para cada faixa etária, o Manual também estabelece indicadores que servem como fatores atenuantes e agravantes que podem modificar tal indicação. Os exemplos de atenuantes são os seguintes:

D. ATENUANTES

Atenuantes são fatores imagéticos ou contextuais da obra que podem reduzir o impacto das tendências de indicação.

D.1. COMPOSIÇÃO DE CENA

- Qualquer elemento da linguagem audiovisual (direção, roteiro, fotografia e iluminação, direção de arte, som, edição e qualidade da imagem) que atenua o conteúdo inadequado.

EXEMPLO: Um assassinato é exibido em grande plano geral; uma cena de sexo é exibida de forma cômica; os personagens de um jogo são mostrados à distância, ficando muito pequenos e pouco detalhados; personagens de um jogo aparecem como animações infantilizadas em vez de reproduções realistas de seres humanos.

D.2. RELEVÂNCIA

- Conteúdo inadequado não é importante ou relevante para a obra.

EXEMPLO: Apresenta-se uma cena de insinuação sexual sem importância para o filme, sendo facilmente ignorada pelo espectador.

D.3. FREQUÊNCIA

- Conteúdo inadequado é apresentado uma ou poucas vezes na obra.

EXEMPLO: Durante uma novela, apresenta-se um assassinato.

D.4. CONTEXTO ESPORTIVO, HISTÓRICO, ARTÍSTICO, CULTURAL OU CIENTÍFICO

- Conteúdo inadequado vinculado a um contexto esportivo, histórico, artístico, cultural ou científico.

EXEMPLO: Horrores do holocausto; tortura durante o período da ditadura; nariz de jogador de futebol sangra após ser atingido por uma bola.

D.5. CONTEXTO IRÔNICO OU CÔMICO/CARICATO

- Conteúdo inadequado apresentado em um contexto que desvincule a inadequação da sua correspondência com a realidade, através de recurso estético irônico ou cômico/caricato.

EXEMPLO: Programa de humor apresenta relação sexual mal-sucedida de casal em crise, para provocar o riso.

D.6. CONTEXTO FANTASIOSO

- A tendência é aplicada quando a composição de cena da obra audiovisual é fantasiosa, deixando clara sua não correspondência com a realidade.

- Ato violento não é perpetrado ou sofrido por um ser humano ou ser antropomorfizado, mas por animais, demônios, espíritos, extraterrestres, etc.

EXEMPLO: Homem atinge outro com um golpe de espada laser.

D.7. INSINUAÇÕES / SIMULAÇÕES / TENTATIVAS

- O conteúdo inadequado não é apresentado de fato, mas infere-se que ocorreu por imagens, diálogos ou contextos.

- Conteúdo inadequado não é consumado.

EXEMPLO: Homem passa a mão pelo nariz e sugere que outro deve ir com ele para consumir cocaína.

D.8. MOTIVAÇÃO

- Aplica-se quando o personagem é compelido a praticar o conteúdo inadequado, como em casos de legítima defesa, cumprimento do dever legal, exclusão de ilicitude, coerção ou sacrifício por outro.

- Linguagem chula utilizada como interjeição ou gíria, sem que haja ofensa direta a outro personagem.

EXEMPLO: Pessoa trafica droga contra sua vontade porque está sendo ameaçada; suicídio para salvar outra pessoa ou a humanidade; mulher aborta gravidez resultante de estupro; “C*ralho, ganhei a aposta!”

D.9. CONTRAPONTO

- Aplica-se quando o conteúdo inadequado apresentado é seguido de imagens, diálogos ou contextos que desestimulem sua prática, tais como:

- Consequências negativas ao agressor, traficante, criminoso ou às vítimas e consumidores de drogas;

- Condenação à violência;
- Formas alternativas para a resolução de conflitos.

EXEMPLO: Personagem se vicia em uma droga e é demonstrada sua degradação; personagem sofre ao se prostituir.

D.10. CONTEÚDOS POSITIVOS

- Apresentação de conteúdos adequados para uma formação saudável de crianças e adolescentes.
- Apresentação de referências à educação sexual (incluindo DSTs), ao uso de preservativos e a métodos anticoncepcionais, além de discussões intra-familiares sobre sexo e discussões sobre gravidez na adolescência.

EXEMPLO: Comportamentos que denotem responsabilidade, que valorizam a honestidade, a amizade, o respeito com os demais, a solidariedade, as habilidades cognitivas da criança, o conhecimento, os cuidados com o corpo e o meio ambiente, as habilidades manuais / motoras ou sociais / emocionais, a diversidade, que promovam uma cultura de paz ou que façam menção aos direitos humanos de forma positiva. (BRASIL, 2012b, p. 23-25)

A normatização de parâmetros definidos para análise dos programas televisivos é um grande avanço da política pública de controle de conteúdo no Brasil. O Manual afasta, na medida do possível, o grau de subjetividade e, conseqüentemente, a aplicação arbitrária por parte do Poder Executivo, sem importar riscos à liberdade de expressão. Para Romão, ex-diretor do DEJUS, “a classificação indicativa é sobretudo o conjunto de atos realizados sucessivamente para que se obtenha a ‘melhor’ análise sobre produtos audiovisuais. Nesta perspectiva, classificar é uma questão de método e de metodologia.” (ROMÃO, 2006, p. 32). Continua o autor, “o Manual da Classificação Indicativa cria condições concretas para que o processo de análise seja mais objetivo - atribuindo maior segurança às relações decorrentes da classificação - e mais democrático” (ROMÃO, 2006, p. 36).

Outro aspecto cabal para que o controle de conteúdo possua respaldo democrático é a introdução de regras dentro do procedimento administrativo que garantissem o contraditório e a ampla defesa em caso de decisão de indeferimento total ou parcial da classificação indicativa atribuída pelo Ministério da Justiça ao programa veiculado. Tal aspecto só foi acrescentado para obras audiovisuais destinadas à televisão pela Portaria 264, de 09 de fevereiro de 2007, que, após intenso debate público, foi substituída pela Portaria 1.220, de 11 de julho de 2007, que vige atualmente.

A Portaria 1.220, de fato, trouxe alterações fundamentais que desburocratizaram e forneceram amparo democrático para livre fruição de direitos, reafirmando seu caráter pedagógico e informativo. A primeira delas foi a imposição da informação da

classificação indicativa antes e durante a exibição de obras. Outra inovação foi a autoclassificação que acompanha a agilidade necessária à dinâmica televisiva na medida em que dispensa a análise prévia, pelo Ministério da Justiça, da totalidade dos conteúdos transmitidos. A autoclassificação é realizada pela própria emissora a partir dos critérios estabelecidos pelo Manual. A ação é fiscalizada pelo DEJUS, através de comissão formada por profissionais de diferentes áreas. Após 60 dias da estréia do programa, há deferimento ou indeferimento da classificação proposta pela emissora. A concordância entre a classificação pedida pela emissora e a atribuída pelo Ministério é superior a 90% (BRASIL, 2012) ³². Os programas exibidos ao vivo poderão ser classificados somente se for constatado inadequações de conteúdo reiteradas vezes. Já os programas jornalísticos, esportivos, programas ou propagandas eleitorais e a publicidade em geral não estão sujeitas a nenhuma classificação indicativa.

Em caso de descumprimento da classificação por parte das emissoras, a Justiça pode abrir processo administrativo para reclassificação do programa, mas não possui poder coercitivo para aplicar sanções³³. Nestes casos, a portaria obriga o Ministério da Justiça a encaminhar ao Ministério Público os casos de abusos cometidos ³⁴. Com exceção dos jornalísticos, todos os programas, ainda que não sejam obrigados a veicular classificação indicativa, não ficam isentos de monitoramento pelo DEJUS, para que, em caso de violação, provoque o Ministério Público.

Cabe ao Ministério Público impetrar Ação Civil Pública, com fundamento no artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que comina pena de multa de até cem salários mínimos e suspensão da emissora por até 2 dias, em caso de reincidência se a emissora “transmitir através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de classificação” (Art. 254, ECA). Atualmente, tramita a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.404 que visa à inconstitucionalidade da expressão

³² Os dados são do Portal do Ministério da Justiça. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={09C66D3D-927A-4AA4-90E1-40CC176378E4}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B4DFF7F01-4E14-45A4-BF6E-638FD95374A4%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>. Acesso em 13 jun., 2013.

³³ Art. 14. De ofício ou mediante solicitação fundamentada de qualquer interessado será instaurado procedimento administrativo de classificação ou de reclassificação. Parágrafo único. Constatada qualquer inadequação com a classificação atribuída, o DEJUS/SNJ procederá a instauração de procedimento administrativo para apurá-la, comunicando o responsável, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa. (Portaria 1.220 de 2007).

³⁴ Art. 22. A constatação de inadequações ou qualquer outro caso de descumprimento da classificação indicativa pela exibição de obra audiovisual serão comunicados ao Ministério Público e demais órgãos competentes. (Portaria 1.220 de 2007).

“em horário diverso do autorizado” do referido artigo. O julgamento foi suspenso em março de 2011, após 04 votos a favor da sua inconstitucionalidade. Em caso de aprovação, retira-se legalmente qualquer tipo de sanção em caso de desrespeito de conteúdo, já que, ainda que a emissora disponha de aviso de classificação indicativa, poderá exibir imagem de violência ou nudez em qualquer horário, sem sofrer qualquer punição.

4. Fiscalização Estatal

4.1 Controle de conteúdo por meio do Ministério das Comunicações – Evolução Histórica

Após importantes decretos que nortearam o setor de comunicações do Brasil, em 1939, foi criado o primeiro órgão estatal com funções claras de fiscalização de qualquer conteúdo emitido pela imprensa. No contexto do Estado Novo, o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP³⁵ foi formalizado por Getúlio Vargas para censurar conteúdos e promover propagandas populistas do Estado. Vejamos o Decreto nº 5.077, de 1939:

Art. 6º À Divisão de Divulgação compete:

- a) a elucidação da opinião nacional sobre as diretrizes doutrinárias do regime em defesa da cultura, da unidade espiritual e da civilização brasileira;
- b) interditar livros e publicações que atentem contra o crédito do país e suas instituições, e contra a moral;
- c) combater por todos os meios a penetração ou disseminação a qualquer idéia perturbadora ou dissolvente da unidade nacional;
- d) fornecer, aos estrangeiros e brasileiros, uma concepção mais perfeita dos acontecimentos sociais culturais e artísticos da vida brasileira. (BRASIL, 1939)

A divisão de Divulgação tinha como um dos seus objetivos “combater por todos os meios a penetração ou disseminação a qualquer idéia perturbadora ou dissolvente da unidade nacional” (Art. 5, “b”, Decreto-lei n. 12.009 de 14 de junho de 1941) e integrava uma das cinco divisões do DIP. Sua extinção ocorreu em 1945 com o fim do Regime e deixou o Estado órfão de órgão específico apto a fiscalizar, no mínimo, as finalidades educativas que as emissoras de rádio e, seguidamente, de TV deveriam cumprir³⁶.

Somente em 1962, com a televisão comercial aberta em operação há mais de 10 anos, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) veio a suprir essa lacuna. Como

³⁵Em 1939, o órgão passou a substituir o antigo Departamento Nacional de Propaganda e Difusão Cultural, que, por sua vez, fora o sucessor, desde 1934, do Departamento Oficial de Propaganda. Segundo os decretos, nenhum dos órgãos possuía em suas funções o controle de conteúdo.

³⁶As funções de fiscalização técnica voltou ao domínio da Comissão Técnica de Rádio (CTR) órgão instituído pelo Decreto nº 20.047.

a “radiotelevisão” já havia sido citada anos antes de sua chegada ao Brasil, o órgão regulador adaptou o ordenamento para a nova realidade televisiva. Ensina Jambeiro:

Os sistemas regulatórios desenvolvidos para governar o setor da Informação derivaram diretamente dos instrumentos legais e aparatos burocráticos criados, através dos tempos, para tratar da publicação e circulação de livros, jornais e outros documentos, dos serviços postais, do telégrafo e da telefonia. Na medida em que novas tecnologias deram origem a novos meios de disseminação da informação – o cinema, o rádio, a TV, agora a Internet - aqueles instrumentos e aparatos foram consequentemente adaptados para permitir a continuidade do controle. (JAMBEIRO, 2000, p. 24)

Para tal encargo, portanto, o CBT instituiu o Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), e centralizou a regulação e fiscalização das comunicações em um único órgão. Pela primeira vez, uma legislação detalhou em 35 alíneas as competências do órgão regulador em comunicação, constando, entre elas, a fiscalização do cumprimento, por parte das emissoras de radiodifusão, das finalidades e obrigações de programação. Vejamos algumas de suas funções:

Art. 29. Compete ao Conselho Nacional de Telecomunicações:

(...)

h) fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes das concessões, autorizações e permissões de serviços de telecomunicações e aplicar as sanções que estiverem na sua alçada;

i) rever os contratos de concessão ou atos de autorização ou permissão, por efeito da aprovação, pelo Congresso, de atos internacionais;

j) fiscalizar as concessões, autorizações e permissões em vigor; opinar sobre a respectiva renovação e propor a declaração de caducidade e perempção;

(...)

p) propor ao Presidente da República o valor das taxas a serem pagas pela execução dos serviços concedidos, autorizados ou permitidos, e destinadas ao custeio do serviço de fiscalização;

(...)

t) sugerir normas para censura nos serviços de telecomunicações, em caso de declaração de estado de sítio;

(...)

x) outorgar ou renovar quaisquer permissões e autorizações de serviço de radiodifusão de caráter local (art. 33, § 5º) e opinar sobre a outorga ou renovação de concessões e autorizações (art. 34, §§ 1º e 3º);

z) estabelecer normas, fixar critérios e taxas para redistribuição de tarifa nos casos de tráfego mútuo entre as empresas de telecomunicações de todo o

ad) aplicar as penas de multa e suspensão à estação de radiodifusão que transmitir ou utilizar, total ou parcialmente, as emissões de estações congêneres sem prévia autorização;

ae) fiscalizar, durante as retransmissões de radiodifusão, a declaração do prefixo ou indicativo e a localização da estação emissora e da estação de origem;

af) fiscalizar o cumprimento, por parte das emissoras de radiodifusão, das finalidades e obrigações de programação, definidas no art. 38. (BRASIL, 1962, grifos nossos)

Com tantas atribuições, o funcionamento inicial do órgão se revelou como “mais um exemplo de estrutura engendrada em altos gabinetes, mas cuja implementação carecia de recursos e de medidas objetivas que permitissem dotar o órgão da capacidade necessária para o exercício de suas competências” (PIERANTI, 2011, p. 46).

Tal falta de infraestrutura sobrecarregava diretamente os membros do Conselho. Composto por 15 membros e diretamente subordinado então Presidente da República, Jânio Quadros³⁷, todos os membros do CONTEL pertenciam a algum órgão da administração pública³⁸. Ainda assim, a experiência de um órgão regulador, em formato de Conselho, demonstrava os ares mais democráticos registrados até então no Brasil. Contudo, na prática, Pieranti (2011) analisa que o cunho democrático do órgão não era satisfatório, por não privilegiar “um maior número de segmentos e atores sociais com pesos similares na tomada de decisões” (PIERANTI, 2011, p. 70) e ainda que houvesse representantes do Poder Legislativo e de ministérios civis, historicamente os militares compuseram o grupo mais forte do órgão.

Após dois anos de funcionamento do CONTEL, a Ditadura Militar foi implantada no país. O recrudescimento do regime foi gradual e o Conselho não passou por mudanças radicais até ser atrelado, em 1967, ao Ministério das Comunicações, que, criado pelo Decreto-Lei n.º 200/67, assumiu todas as suas competências, sendo o órgão responsável, até hoje, por fiscalizar o cumprimento por parte das emissoras, das obrigações legais pertinentes a programação de conteúdo. Concordamos com Lopes (1997, p. 22) ao dizer que “a legislação brasileira comparada à de outros países, é anacrônica por ser excessivamente centralizadora de poderes na figura do Ministro das Comunicações e do Presidente da República”. De fato, em pouco tempo, o CONTEL

³⁷ Durante a aprovação do Código Jânio vetou os incisos considerados os mais democráticos que foram mantidos pelo Congresso nacional.

³⁸ Segundo o artigo 15, compunham o Conselho: um Presidente nomeado livremente pelo Presidente da República; o diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos; três membros indicados pelos ministros da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica e outro pelo chefe do Estado Maior das Forças Armadas; quatro membros indicados respectivamente pelos ministros da Justiça e Negócios Interiores; da Educação e Cultura; das Relações Exteriores; e da Indústria e Comércio; três representantes dos três maiores partidos políticos; o diretor da empresa pública que viria a explorar o Sistema Nacional de Telecomunicações (Embratel); e, sem direito a voto, o Diretor Geral do Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel). (Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.)

passou a existir apenas formalmente, cabendo ao Ministro das Comunicações a execução e tomada de decisões. Durante o Regime, além do CBT, diversas outras leis trataram do controle de conteúdo instituindo parâmetros condizentes à Ditadura. Para Suzy Santos (2004)

O estreito controle dos meios de comunicação não alterou substancialmente os fundamentos legislativos que haviam sido estabelecidos nos períodos de Vargas. Mantendo o Código Brasileiro de Comunicações, instituído pela Lei Nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e os seus regulamentos, os governos militares intensificaram o padrão definido por Vargas no que diz respeito ao investimento em auto-promoção e às práticas repressivas. (SANTOS, 2004, p. 19)

Os marcos para o controle de conteúdo utilizando a censura estabelecidos durante a ditadura militar foram o Decreto nº 20.464 de 1946, que regulamentou o Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública; o decreto nº 51.134 de 1961 que censurava peças de teatro e espetáculos *in loco* ou transmitidos por rádio e televisão; a Lei nº 5.536 de 1968, criadora do Conselho Superior de Censura (CSC), órgão subordinado ao Ministério da Justiça que emitia certificados de censura válidos por 5 anos e, por fim, o Decreto-lei nº 1.077 de 1970, que determina ao Departamento da Polícia Federal a censura prévia, quando necessária, de programas de televisão que atentem contra a moral e os bons costumes. Todas esses documentos legais foram invalidados com o fim do regime. No entanto, o Decreto-lei n.º 236, de 1967, válido até hoje, acrescentou diversos incisos ao CBT, alterando sua estrutura fiscalizatória. O decreto instituiu, pela primeira vez, o poder-dever do Estado, por meio do Ministério das Comunicações, de aplicação de uma série de sanções impostas as emissoras em caso de violação da lei.

4.2 Sanções Administrativas

As sanções administrativas são tratadas no Capítulo VI e vão dos artigos 53 ao 72 do Código Brasileiro de Telecomunicação, sendo encontradas também no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto 52.795/1963³⁹. Em julho de 2012, o MiniCom fez o abertura de uma consulta pública para a proposta de portaria que regulamenta procedimentos, parâmetros e critérios para a aplicação de sanções administrativas a emissoras de rádio e TV. A Portaria n.º 112, de 22 de abril de 2013

³⁹ Respectivamente art.179 do Decreto.52.795/63 e art.118 da Lei 4.117/62.

aprovou o Regulamento de Sanções Administrativas modificando critérios do CBT e do Regulamento de Serviços de Radiodifusão até então intactos desde 1967.

O regulamento de Sanções Administrativas traz avanços significativos na análise das infrações cometidas pelos concessionários públicos através da criação de parâmetros e critérios de aplicações, diminuindo sobremaneira o grau de subjetividade e discricionariedade estatal. À exemplo do artigo 12 que classifica o grau de gradação de cada tipo de infração⁴⁰ e da criação de pontos acumulados por cada infrator para facilitar a metodologia de aplicação de multas e reincidência das mesmas.

Além disso, o Regulamento atual considerou as especificidades de cada serviço para aplicação das infrações. Criou-se a divisão através da criação de classes para cada serviço. Por exemplo, a TV não fica na mesma classe pertencente a radiocomunicação comunitária cujos alcances são estritamente reduzidos. As penas por infração são de advertência, multa, suspensão, cassação e revogação de autorização, esta última somente utilizada na radiodifusão comunitária⁴¹. A advertência é aplicada somente nos casos em que o infrator for primário e se a infração administrativa for considerada leve. Já a Multa pode ser aplicada quando a emissora não respeitar qualquer dispositivo legal dentre os presentes tanto no CBT, no Regulamento de Serviços de Radiodifusão e no próprio Regulamento das Sanções Administrativa. Sua aplicação passou a considerar, além da reincidência e da gravidade da falta, o tipo de serviço da emissora e a abrangência da sua cobertura. Quanto ao valor, fixado inicialmente em NCr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros novos), o § 3º do artigo 59 determina sua atualização a cada 3 anos, de acordo com os níveis de correção monetária. A última atualização ocorreu em 2011 estabelecendo o limite máximo de R\$ 76.155,21⁴².

⁴⁰ Art. 12. As infrações serão classificadas de acordo com o Anexo IV a este Regulamento, com a seguinte gradação: I - leve; II - média; III - grave; e IV - gravíssima. (Portaria n.º 112, de 22 de abril de 2013).

⁴¹ Art. 3º O descumprimento de leis, regulamentos ou normas aplicáveis aos serviços de radiodifusão, seus anclares e auxiliares, bem como a inobservância às determinações do Ministério das Comunicações e aos deveres decorrentes dos atos de outorga sujeita os infratores às seguintes sanções, sem prejuízo daquelas de natureza civil e penal: I - multa; II - suspensão; III - cassação; e IV - revogação de autorização. (...) § 2º A revogação de autorização é aplicável ao serviço de radiodifusão comunitária, em caso de reincidência, nos termos da Lei n.º 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. (Portaria n.º 112, de 22 de abril de 2013).

⁴² Portaria n.º 562, de 22 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/26403-portaria-n-562-de-22-de-dezembro-de-2011>. Acesso em: 19 jul., 2012.

Nos termos do regulamento, a suspensão consiste “na interrupção temporária da execução dos serviços, nos casos previstos em lei” (art 2, XIV). A pena varia entre 01 a 30 dias, dependendo da gravidade da infração. Referente ao controle de conteúdo, o novo Regulamento estipulou suspensão de 05 dias para as emissoras que não respeitarem a cota de cinco por cento da programação diária para transmissão de serviço noticioso; e de 30 dias para emissoras que transmitam programas que exponham indivíduos ou grupos à discriminação baseada em preconceitos de origem, raça, sexo, cor e religião⁴³.

Por fim, a Portaria acrescentou diversos incisos no rol de hipóteses de cassação antes, restritos apenas aos citados no Regulamento de Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63)⁴⁴. Destaca-se a previsão de Cassação aos desrespeitos do Artigo 222 da Constituição Federal que indica a propriedade de empresas de radiodifusão restrita a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. A ver:

⁴³ Art. 19. A suspensão será de um a trinta dias, sendo: I - de um dia para as infrações previstas nos incisos II, IV, VII, VIII, IX, X e XI do art. 5º; II - de até cinco dias para a infração prevista no inciso VI do art. 5º; III - de até dez dias para as infrações previstas nos incisos I, III e V do art. 5º; e IV - de até trinta dias para as infrações previstas nos incisos XII e XIII do art. 5º. (Portaria n.º 112, de 22 de abril de 2013).

⁴⁴ Sobre a cassação, o Decreto n.º 52.795/63 indicou: Art. 133. A pena de cassação a que estão sujeitas as concessionárias ou permissionárias poderá ser aplicada quando:

a) houver reincidência em infração anteriormente punida com suspensão;
b) por não haver a permissionária ou concessionária no prazo estipulado pelo Ministro da Justiça, corrigido as irregularidades motivadoras da suspensão anteriormente impostas;
c) incidir a concessionária ou permissionária nas infrações previstas nos números 27 (vinte e sete), 28 (vinte e oito) e 30 (trinta), do artigo 122 deste Regulamento. Os novos critério da portaria são: Art. 6º A sanção de cassação poderá ser aplicada nas seguintes hipóteses, dentre outras previstas na lei ou na regulamentação:

I - interromper a execução dos serviços por mais de trinta dias consecutivos sem prévia autorização do Ministério das Comunicações;

II - apresentar incapacidade legal, técnica, financeira ou econômica para execução dos serviços da concessão ou permissão;

III - deixar de corrigir as irregularidades motivadoras de suspensão anteriormente imposta, no prazo estipulado;

IV - deixar de cumprir as exigências e prazos estipulados até o licenciamento definitivo de sua estação;

V - deixar de observar as disposições contidas no artigo 222, caput e seus §§ 1º e 2º da Constituição Federal;

VI - transferir autorização para execução do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão, sem prévia anuência do Ministério das Comunicações;

VII - reincidir em infração já punida com suspensão, desde que a entidade tenha antecedentes cujo total de pontos, de conformidade com o Anexo IV a este Regulamento, seja superior a quarenta;

VIII - desrespeitar os limites legais de detenção de concessão ou permissão para prestar serviço de radiodifusão; e

IX - deixar de entrar em funcionamento no prazo previsto no edital de licitação ou na legislação específica. (Portaria n.º 112, de 22 de abril de 2013).

Art. 6º A sanção de cassação poderá ser aplicada nas seguintes hipóteses, dentre outras previstas na lei ou na regulamentação:

I - interromper a execução dos serviços por mais de trinta dias consecutivos sem prévia autorização do Ministério das Comunicações;

II - apresentar incapacidade legal, técnica, financeira ou econômica para execução dos serviços da concessão ou permissão;

III - deixar de corrigir as irregularidades motivadoras de suspensão anteriormente imposta, no prazo estipulado;

IV - deixar de cumprir as exigências e prazos estipulados até o licenciamento definitivo de sua estação;

V - deixar de observar as disposições contidas no artigo 222, caput e seus §§ 1º e 2º da Constituição Federal;

VI - transferir autorização para execução do serviço de retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão, sem prévia anuência do Ministério das Comunicações;

VII - reincidir em infração já punida com suspensão, desde que a entidade tenha antecedentes cujo total de pontos, em conformidade com o Anexo IV a este Regulamento, seja superior a quarenta;

VIII - desrespeitar os limites legais de detenção de concessão ou permissão para prestar serviço de radiodifusão; e

IX - deixar de entrar em funcionamento no prazo previsto no edital de licitação ou na legislação específica. (BRASIL, 1963).

4.3 Os Processos Administrativos

O início do denominado Processo de Apuração de Infração (PAI) se dá por iniciativa própria, através de atos de fiscalização do Ministério das Comunicações (MiniCom), ou por representação de autoridades elencadas⁴⁵. Antes da decisão da aplicação de qualquer penalidade, a emissora é notificada e tem 05 dias para exercer o direito de defesa. Contra as decisões também cabem recursos⁴⁶. O *site* do MiniCom disponibiliza um espaço para realizar denúncia através de e-mail ou correspondência dirigida ao Ministério das Comunicações⁴⁷. A identidade do denunciante pode ser

⁴⁵ Art 149. A suspensão da concessão ou da permissão, até 30 (trinta) dias, será aplicada pelo Ministro da Justiça, nos casos em que a infração estiver capitulada nos números 1 (um) a 10 (dez) do artigo 122 deste Regulamento, " ex-offício" ou mediante representação de qualquer das seguintes autoridades: I - Em todo o território nacional: a) Mesa da Câmara dos Deputados ou Senado Federal; b) Presidente do Supremo Tribunal Federal; c) Ministro de Estado; d) Procurador Geral da República; e) Chefe de Estado Maior das Forças Armadas; f) Conselho Nacional de Telecomunicações. II - Nos Estado: a) Mesa da Assembléia Legislativa; b) Presidente do Tribunal de Justiça; c) Secretário do Interior e da Justiça; d) Chefe do Ministério Público Estadual; f) Juiz de Menores no caso de ofensa à moral e aos bons costumes. III - Nos Municípios: a) Mesa da Câmara Municipal; b) Prefeito Municipal. (Decreto 52.795/63)

⁴⁶ Art. 66. Antes de decidir da aplicação de qualquer das penalidades previstas, o CONTEL notificará a interessada para exercer o direito de defesa, dentro do prazo de 5 (cinco) dias, contados do recebimento da notificação". (Lei 4.117/62)

⁴⁷Endereço eletrônico da para denúncia: <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/planos-nacionais-de-outorga/319-temas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria/25625-como-denunciar> Acesso em: 11 out., 2012.

colocada em sigilo por 05 anos somente nos casos que representem risco à vida ou segurança do denunciante, segundo os termos da recente Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011).

Ainda que o *site* do Ministério das Comunicações possua um espaço para recebimento de denúncias, o canal é pouco publicizado. As informações sobre o tratamento dado à denúncia são comunicadas diretamente ao denunciante, mas não há divulgação pública mais detalhada. A exemplo do *site* Ética na TV⁴⁸, a publicidade das denúncias poderia gerar constrangimento social servindo, por si, como forma indireta de sanção.

O MiniCom publicou no *site* oficial relatório dos Processos de Apuração de Infração (PAI's) sobre as empresas de radiodifusão. As infrações são ligadas a controle de conteúdo e questões jurídicas das empresas cuja fiscalização e sanção competem ao Ministério.

Segundo relatório (BRASIL, 2012b), de 1º de janeiro até 02 de agosto de 2012, apenas 12 emissoras de televisão, dentre elas 08 Educativas, tiveram sanções administrativas aplicadas, sendo 04 suspensões e 08 multas. Das 12 emissoras, somente 04 tiveram sanções relacionadas ao conteúdo programático⁴⁹.

O número de 04 sanções sobre o conteúdo é irrisório diante as queixas sociais acerca da programação televisiva. Comparativamente, o *site* Ética na TV registrou 892 denúncias em pouco mais de um semestre de 2010 (ÉTICA NA TV, 2010).

O valor da multa aplicada também é um aspecto agravante. Uma das multas do relatório, refere-se à Empresa de Televisão de João Pessoa Ltda (TV Correio), afiliada da Rede Record de Televisão. A multa no valor de R\$ 4.657,25 por exposição de pessoas ao constrangimento refere-se à exibição, em programa jornalístico policial, de cenas de estupro de uma criança. As imagens foram exibidas em horário de almoço e

⁴⁸ O site agrega a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” uma iniciativa da comissão de direitos humanos e minorias da câmara dos deputados após uma deliberação VII Conferência Nacional de Direitos Humanos. A campanha recebe denúncias de conteúdos considerados agressivos e faz um ranking com os programas mais denunciados.

⁴⁹ As sanções se referiam a “Ultrapassou o tempo destinado a publicidade comercial que é de 25% do total. e divulgação do nome fantasia sem prévia autorização do Ministério das Comunicações. (Art. 124 da lei 4.117/62 e Art. 28 ,12 , “d” e “i” , Lei 52.795/63)” e Exposição de pessoas a situações de constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico. (Art. 28, 12, “b”, Dec. 52.795/63). A fundamentação jurídica das sanções não são publicadas no relatório, a busca deu-se através do Diário Oficial da União.

foram objeto de uma Ação Civil Pública⁵⁰ do Ministério Público Federal da Paraíba que descreveu as cenas como o “exemplo mais cabal de exploração da miséria humana, da sexualidade pervertida, de desrespeito aos valores da sociedade e da família, e de atropelo da dignidade de uma criança por meio de veículo de comunicação” (BRASIL, 2012a). A ação ainda encontra-se em trâmite no Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Para Silva e Peron (2011), o valor da multa repercute diretamente na efetividade da sanção. Segundo os autores, os valores baixos tendem a ser naturalizadas como “gasto administrativo” por empresas concessionárias infratoras. Os autores indicam que “Isso ocorre quando optam por pagar a penalidade ao invés de abrir mão de conteúdo impactante considerado normativamente inadequado, mas que gera picos de audiência e consequente aumento de receita publicitária” (SILVA e PERON, 2011, p. 121).

Sobre o valor da multa, Mendel e Salomon (2011), em recomendação da UNESCO, citam o artigo da Diretriz da União Européia 98/84/EC,⁵² “as sanções devem ser efetivas, dissuasivas e proporcionais ao impacto potencial da atividade infratora”. Segundo os Autores, “quando há uma violação de qualquer regra da regulação, o principal objetivo da autoridade não é punir, mas corrigir a conduta da emissora, fazendo-a cumprir o que estabelecem a legislação e os códigos” (MENDEL E SALOMON, 2011, p. 35).

Diante de um histórico de inércia de fiscalização, a doutrina pouco discute a eficácia da aplicação destes meios coercitivos nas empresas de radiodifusão brasileiras. Nada obstante, as formas de coerção trazidas pela legislação brasileira não divergem daquelas encontradas nas entidades reguladoras internacionais. Silva e Peron (2011), em estudo sobre a competências de órgãos reguladores independentes em 10 países, elencou mecanismos de coerção mais recorrentes “(a) emissão de advertência ou notificação; (b) penalidades financeiras; (c) suspensão de atividades, cassação, ou não-renovação da licença; (d) exigência de explicações formais.” (SILVA E PERON, 2011, p. 119). A diferença recai principalmente no órgão que as imputa. A maioria dos países democráticos possui entidades reguladoras independentes, sem vínculo com o Estado. No Brasil, essa tarefa é cumprida exclusivamente pelo Ministério das Comunicações, ligado ao poder Executivo. Ainda que as formas de coerção sejam similares, a situação

⁵⁰ Ação Civil Pública nº 0007809-20.2011.4.05.8200. Justiça Federal na Paraíba.

“cria a possibilidade de uso político da regulação e, assim, prejudicar – ao invés de promover – a liberdade de expressão” (MENDEL E SALOMON, 2011, p. 35).

4.4 Conselho de Comunicação Social (CCS)

A entidade que mais se aproximaria de um controle de conteúdo com viés independente e democrático seria o Conselho de Comunicação Social (CCS). No entanto, o órgão auxiliar do Poder Executivo criado pela Constituição de 1988, restringiu suas funções a atividades consultivas. Sua concepção original pretendia ser diferente. Defendido pela deputada Cristina Tavares, o Conselho pretendia exercer um papel importante na fiscalização, no poder de decisão e concessões e até na formulação de políticas públicas voltadas à comunicação⁵¹. No entanto, a proposta não foi acatada e o CCS foi reduzida a órgão consultivo.

Regulamentado em 1991, o Conselho só experimentou sua efetivação em 2002, quando serviu de contrapartida nas negociações para que Emenda Constitucional n.º 36, que permitiu a abertura de capital estrangeiro em empresas de comunicação, fosse aprovada. Após 14 anos de espera para sua consolidação, o Conselho funcionou até 2006, quando foi desativado. Recentemente, em 2012, movimentos sociais e a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito a Comunicação com Participação Popular (FrenteCom), presidida pela Deputada Luiza Erundina (Partido Socialista Brasileiro – PSB/SP), denunciaram sua nova composição, que fora aprovada, segundo a Deputada “da forma mais autoritária, unilateral e ilegítima que se poderia esperar. Numa sessão do Congresso, embutiram entre as matérias extrapauta a aprovação de nomes estranhos aos segmentos que lutam por essa causa e ficamos perplexos” (in OLIVEIRA, 2012).

Quando não inoperante, o CCS, por pertencer à estrutura estatal, fica vulnerável às forças políticas detentoras do processo. Ainda que seu funcionamento correspondesse a um espaço plural e eficaz, este seria insuficiente, diante de todos os problemas relacionados ao direito à comunicação existente no país. Neste sentido, é necessário utilizar mecanismos de controle social do conteúdo independentes do Estado e de

⁵¹ Para mais informações sobre os procedimentos e as circunstâncias históricas vide Separação dos Poderes II: o Conselho de Cristina Tavares in BIGLIAZZI, Renato. A Constituição Domada: Democracia e o conselho de Comunicação Social. Dissertação. Mestrado. UNB. 2007. p. 86.

Empresas que, no caso brasileiro, nunca demonstraram interesse na auto-regulamentação.

4.5 Avanços atuais

Considerando a letargia Estatal na regularização do setor de comunicações, desde 2011 o MiniCom tem aplicado políticas que representam consideráveis avanços nos mecanismos de intervenção regulatória e de atuação na fiscalização. A respeito da fiscalização, o primeiro deles foi o Convênio efetuado com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) em 2011⁵². A partir de instauração e instrução de processos de apuração de infração (PAI's), o órgão passa a ter, além da competência fiscalizatória sobre termos técnicos, a competência relativa ao controle de conteúdo da programação. A aplicação das sanções, contudo, permanece com o Ministério. A medida foi uma tentativa de aproveitar a estrutura descentralizada e fiscalizatória da ANATEL, para agilizar os processos administrativos⁵³.

Outro avanço foi a publicação da Portaria nº 1.613, em 9 de agosto de 2012. A portaria criou um sistema de sorteio de cidades do interior que serão objeto de fiscalização. As capitais são fiscalizadas de forma independente e contínua. O objetivo do órgão é fiscalizar entidades que possuem serviço de radiodifusão, interiorizando as ações. Os sorteios selecionam municípios de todas as regiões brasileiras.

Quanto à intervenção regulatória, no início de 2012, o governo federal adotou novas regras para a concessão de rádios e televisões abertas comerciais alterando as regras do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão aprovado pelo Decreto no 52.795, de 31 de outubro de 1963. O Decreto 7.670 de 16 de janeiro de 2012 acrescentou, como critério de pontuação para a licitação, o tempo que a emissora destinará a programas jornalísticos, educativos, culturais e informativos além da produção de conteúdo regionais. (Art. 16, § 1, “c”)

⁵² As informações estão no site do MiniCom. Disponível em <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria>. Acesso em: 10 out., 2012

⁵³ As informações estão no site do MiniCom. Disponível em <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/164-o-dia-a-dia-do-minicom/sala-de-imprensa/radio-minicom/23143-anatel-tera-maior-participacao-na-fiscalizacao-de-conteudos-de-radiodifusao>. Acesso em: 10 out., 2012

5. Controle Jurisdicional

5.1 Pontos de vistas sobre o tema.

No uso das liberdades de comunicação existem diversos princípios que interagem em diferentes contextos sociais. Continuamente, bens jurídicos entram em confronto causando dificuldades nas suas ponderações. A radiodifusão tem sido um potencial campo para estes conflitos e, como se viu, desde a primeira legislação sobre a radiodifusão no país, a Justiça é direcionada como local para sua resolução. Autores como Machado (2002), Lopes (1997), Mancuso (2001a e 2001b), Podestá (2002), Barbosa Moreira (1995), Faraco (2006) e Barroso (2001) trataram este tema, destacando suas apreensões na natureza subjetiva das questões em discussão (ética, moral, bons costumes) e na ausência de legitimidade democrática do Judiciário para resolução das mesmas.

Machado (2002) recomenda, para casos que questionem a programação de conteúdo, a autocontenção judicial e o privilégio do direito à liberdade de expressão em sentido amplo caso este direito seja colocado em conflito com noções vagas e controversas, como “bom gosto”, “decência”, “objetividade” ou “interesse público” (MACHADO, 2002, 1047).

Na mesma esteira de entendimento, Lopes (1997) coloca que a via judicial não lhe parece a melhor alternativa na correção destes casos pela complexidade e carga subjetiva que envolve:

(...) saber exatamente o que é ou não uma programação de caráter educativo ou cultural, ou como serão atingidos os demais ditames constitucionais do art. 221, é tarefa igualmente informada de alta carga de subjetividade, e também referente a toda a sociedade sendo pouco democrático que uma única pessoa, não investida dessa função pelos cidadãos, determine a programação que atingirá eventualmente milhões de cidadãos, decidindo a propriedade ou não de um programa em face de exigência genéricas, como caráter educativo, cultural, respeito aos valores éticos etc. (LOPES, 1997, p. 194)

Em visão oposta à defendida por Lopes (1997), Podestá (2002) questiona a incumbência da sociedade na adequação de normas com tamanho grau de subjetivismo.

Com efeito, o fato de a expressão “valores éticos e da família” possuir considerável aspecto vago não justifica pretender que órgãos representativos da sociedade, o que em tese conferiria uma noção

democrática, teria legitimidade para adequar o sentido da norma à realidade. (...) Em verdade, a função foi confiada, por regra, ao Poder Judiciário, que, por meio dos juízes, dita o direito no caso concreto. (PODESTÁ, 2002, p. 135)

Na mesma via, autores como Mancuso (2001a), Barbosa Moreira (1995), Faraco (2006)⁵⁴ e Barroso (2001) reconhecem a dificuldade de julgamento de valores abstratos, mas não trazem ao debate a alternativa de um outro órgão para a resolução da demanda, ao tempo que não encontram óbice para aplicação judicial no subjetivismo presente nas normas do art. 221. Para Barbosa Moreira (1995):

O art. 221 não define, nem seria de esperar que definisse, as expressões que lhe constam do texto. Não especifica, no inciso I, o que é necessário (e suficiente) exigir da programação para reputar satisfeito o requisito da "preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas"; menos ainda estabelece o critério a ser aplicado para qualificar de "educativa" ou de "cultural", por exemplo, a finalidade deste ou daquele programa. Tampouco discrimina, no inciso IV, os "valores éticos e sociais da pessoa e da família" que têm de ser respeitados. Isso de jeito algum impede ou perturba o conhecimento da matéria pelo órgão judicial. Trata-se de conceitos jurídicos indeterminados, a reclamar concretização caso a caso. Ora, essa é tarefa que entra no cotidiano do juiz, com a qual ele está bem familiarizado, e sem cujo exercício muito dificilmente lhe seria possível, até, processar e julgar a mais singela das causas. (BARBOSA MOREIRA, 1995, p. 52)

Barroso (2001) concorda com Barbosa Moreira ao declarar, citando o autor, que conceitos elásticos e indeterminados não impedem que, em dado momento histórico, situações extremas sejam reconhecidas e punidas pelo Poder Judiciário (2001, p. 142).

O artigo 221 recebeu da maior parte da doutrina⁵⁵ aqui citada diversos conceitos que descrevem suas implicações jurídicas, tais como o de normas programáticas, normas de conceitos jurídicos indeterminados e a classificação de norma de eficácia contida⁵⁶. Ao contrário, Podestá (2002) defende não existir dúvidas sobre a aplicabilidade do dispositivo e sua eficácia plena. O mesmo funda seus argumentos no "discurso normativo" de Konrad Hesse⁵⁷, para o qual "as normas constitucionais serão

⁵⁴ Faraco (2006) diz "Ao se tentar desqualificar a necessidade de aplicação do artigo 221, IV, dado o caráter genérico e vago de seus termos, nega-se não apenas a sua dignidade de norma constitucional, mas também a possibilidade de o direito se valer de conceitos indeterminados, o que é absurdo. Conceitos com significativo grau de generalidade e indeterminação estão na base de todo o sistema jurídico" (2006, p.3).

⁵⁵ Faraco (2006) e Mancuso (2001).

⁵⁶ Segundo a Classificação de José Afonso da Silva, as normas de eficácia contida produzem efeito desde a sua entrada em vigor, mas é deferida ao legislador estabelecer restrições ou exercícios de tais direitos. (SILVA, 2005)

⁵⁷ Konrad Hesse. A força normativa da constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre Fabris, 1999.

consideradas normas jurídicas direcionadas a toda a sociedade e, notadamente, Poder Judiciário e aos indivíduos, assumindo de forma inequívoca o seu papel imperativo” (HESSE in PODESTÁ, 2002, p. 133).

Aos que não trabalham com a perspectiva da eficácia plena e auto-aplicabilidade das normas do artigo 221, estes reconhecem a abrangência hermenêutica do artigo, apontando a saída para a resolução de conflitos no arcabouço constitucional⁵⁸. Segundo Rodolfo Mancuso (2001a), os conceitos vagos e indeterminados do artigo não poderiam ser diferentes e, como forma de resolução jurisdicional do problema, o intérprete pode se utilizar de “subsídios constantes do próprio texto constitucional, que permitem razoavelmente identificar o que venha a ser um padrão básico de qualidade na programação televisiva” (MANCUSO, 2001a, p.89).

Assiste razão a Mancuso (2001a, p.85), pois se acredita que a Constituição fornece o arcabouço necessário para o julgamento da lide, no entanto, acredita-se que o debate dos doutrinadores privilegiou os “valores éticos e morais da família” descrita no Art. 221, inciso IV do texto Constitucional esquecendo que outros direitos fundamentais são violados em nome da liberdade de programação das emissoras, principalmente, o direito fundamental da dignidade da pessoa humana. Sobre tais direitos, considera-se que a doutrina de Ingo Sarlet (2004, p. 113) reproduz sua abrangência enquanto “categoria axiológica aberta, sendo inadequado conceituá-lo de maneira fixista”.

Neste sentido, acredita-se ser o Ministério Público a melhor entidade na proteção desse direito, buscando o Poder Judiciário para sua proteção. Transcreve-se o Procurador Federal de São Paulo, Sérgio Suiuama (1998):

Veja que não se trata aqui de restringir a liberdade de expressão e de imprensa em nome da “segurança nacional” ou dos “bons costumes”, prática costumeira dos regimes autoritários. O problema que nos deparamos é o de como impedir a afronta cotidiana, pelos meios de comunicação (sobretudo a TV), de direitos essenciais para a realização da dignidade humana, como são o direito à privacidade, a proteção

⁵⁸Machado coloca “A constituição apresenta-se como um sistema aberto de valores, princípios e regras de diferentes graus de generalidade e abstração, que vinculam todos os poderes do Estado e prevalecem sobre todas as demais normas que integram o ordenamento jurídico, assumindo a natureza de parâmetro material e formal nos momentos da sua produção e aplicação. A interpretação do direito à liberdade de expressão em sentido amplo deve ser realizada por referência ao conjunto de valores e princípios constitucionais fundamentais, devendo entender-se que o direito da comunicação é direito constitucional concretizado”. MACHADO, 2002, p. 357)

contra a discriminação e o princípio da presunção de inocência. (SUIAMA, 1998, p. 1)

No entanto, acredita-se que a Justiça não deve ser a única saída possível. Ao contrário, nesse ponto, afina-se à doutrina de Machado (2002), para quem a Justiça deve ser usada somente de forma excepcional. Em análise comparativa com demais países acerca da presença judicial em questões de conteúdo, Mendel e Salomon (2011) concluem:

O sistema brasileiro se sustenta nas ações do Ministério Público contra acusados de violar a legislação. Este processo é desproporcionalmente pesado. As melhores experiências internacionais não incluem tribunais de justiça e processos judiciais no sistema de aplicação de punições (a não ser em casos extremos). Um órgão autorregulador ou uma autoridade reguladora podem funcionar de forma mais rápida e adequada, por meio de sanções administrativas estabelecidas já nas regras da concessão. (MENDEL E SOLOMON, 2011, p. 39)

Além disso, acredita-se, assim como Lopes (1997, p. 192), que o Poder Judiciário não se constitui no melhor local para julgar noções tão amplas e pertencentes a um contexto social que difere não só de acordo com o tempo e o espaço, mas também por distintas visões de mundo. As apreensões que cada um faz de acordo com a construção social de sua realidade variam de indivíduo para indivíduo, de modo que um espaço com maiores interferências e representatividade das decisões estaria mais adequado.

5.2 Premissas legais em torno do tema

5.2.1 Premissas Constitucionais

Chama a atenção do leitor, no artigo 220, § 3º, II do Capítulo da Comunicação Social na Constituição a determinação, por meio de lei federal, do estabelecimento de “meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221”. Sabe-se que em nenhuma outra esfera do direito constitucional, seja educação, saúde, desportos etc, encontra-se indicação de criação específica de meios de defesas legais para garantia dos direitos. Presume-se que o constituinte, percebendo a importância dos veículos de comunicação, determinou a edição de lei ordinária no intuito de alcançar o cumprimento dos conceitos indeterminados do artigo 221, viabilizando sua aplicação.

Para Mancuso (2001b, p. 52), de pouco valeria impor deveres e proibições às

emissoras sem facultar aos interessados a iniciativa de promover a repressão delas. Faraco (2006) sugere que a proposição do artigo decorre da necessidade de demonstração constitucional de que o controle de conteúdo da radiodifusão deve ser feito *à posteriori* para este não causar incompatibilidade com a da vedação à censura. “Se não é possível, nem desejável, submeter os programas a um controle prévio, é necessário, por outro lado, garantir ao cidadão meios de se proteger de abusos.” (FARACO, 2006, p. 23)

Por conseguinte, surge no debate o questionamento de se, devido à sua previsão, o controle judicial não prescindiria da lei ordinária para sua aplicação. Bem, se todas as normas de eficácia contida limitassem o uso de outras normas constitucionais dependentes direta ou indiretamente destas, haveria uma paralisia de aplicação normativa em grande parte dos direitos constitucionais. Portanto, a sociedade pode demandar a efetivação dos princípios do artigo 221 e o Judiciário aplicá-los sem que ocorra inconstitucionalidade⁵⁹. Além disso, a Constituição traz outras premissas legais que expandem a defesa dos direitos para além de uma previsão infraconstitucional, tais como artigo 5º, XXXV, que, de maneira generalista, garante “a apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito”.

O respaldo constitucional à interferência jurídica aos princípios elencados no artigo 221 é diverso. A se utilizar a definição de José Afonso da Silva no conceito de meio ambiente como “a interação conjunta de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as formas” (SILVA, 1997, p. 2) e considerando a importância da radiodifusão na divulgação da cultura, o art. 225 atribui diretamente ao Ministério Público, juntamente com toda a sociedade, “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Outra alternativa, é tomar a premissa de radiodifusão como um serviço público (art. 21, inciso XII, alínea “a”, CF-88) sendo, portanto, atribuição do Ministério Público a promoção de ação civil pública para zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição e a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (art. 129, incisos II e III da CF-

⁵⁹Faraco (2006, p. 19) coaduna “Poder-se-ia até perguntar se o controle judicial não prescindiria da própria edição da lei ordinária. Enquanto intérprete da Constituição, de fato poderia o Judiciário aplicar o artigo 221, IV, sem a necessidade de qualquer especificação pelo legislador ordinário. Inconstitucionalidade não haveria, mas inconveniência prática”.

88). Para além da radiodifusão como serviço público, a Constituição outorgou a *legitimatio ad causam* ao Ministério Público através do seu art. 127 que o habilita a demandar em prol do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

5.2.2 Premissas em leis infraconstitucionais

A constituição abarcou um amplo leque de deveres da sociedade e do Estado visando à proteção da criança e do adolescente tendo em vista sua prioridade absoluta (Art. 227, CF-88). De forma específica, a previsão de lei ordinária do artigo 220, §3º, inciso II da Constituição encontrou recepção no Estatuto da Criança e do Adolescente que incumbiu ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal” (art. 201, V, ECA). O Estatuto da Criança e do Adolescente inseriu o Ministério Público dentro do sistema de garantia de direitos dando-lhe especial missão de proteção das Crianças e Adolescentes em face da programação televisiva. Veja-se a Classificação Indicativa que, respaldada nos artigo 254 da lei, incumbiu ao Ministério Público a competência de buscar a autoridade judiciária em caso de descumprimento da transmissão em horário autorizado ou sem aviso de classificação.

Também de maneira específica, a Lei Orgânica do Ministério Público Federal (Lei Complementar nº 75/93) dirige ao Ministério Público a competência de zelar por premissas ligadas à comunicação social. Ao Ministério Público Federal compete “zelar pelo efetivo respeito dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social” (art. 5º, inciso IV, Lei Complementar nº 75/93). No mesmo sentido, o art. 6º da LC nº 75/93, estatui:

Art. 6.º Compete ao Ministério Público da União: [...] VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais; b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos. (BRASIL, Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993)

Saindo do âmbito de proteção de direitos imateriais trazidos na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente a que se referem as normas de comunicação social, há de se introduzir a relação de consumo existente entre a televisão comercial aberta e o telespectador a fim de justificar a tutela judicial da Ação Civil Pública fundada no Código de Defesa do Consumido (CDC).

De início, o CDC fornece abertura na sua ampla aplicação vinculando, inclusive, os direitos constitucionais tutelados, a ver “o presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal”. (Art. 1, CDC). Podestá (2002) parte das seguintes premissas para justificar a utilização do Código na defesa dos direitos relativos à comunicação social.

a) Que a informação é exatamente o produto colocado à disposição do receptor da mensagem, muito embora seja possível considerar que, em determinados casos, o emissor seja o prestador do serviço; b) que a atividade do *mass media* insere-se dentro do sistema econômico (arts. 1º, IV, e 170 da CF); c) que a atividade é eminentemente voltada ao lucro; e d) que o receptor é sem dúvida o destinatário final daquele produto (imaterial) ou serviço em especial porque o consumo se verifica de maneira diferenciada, isto é, o receptor é um típico consumidor psíquico em função de a forma cultural emitida visar a formação e estruturação do espírito (a informação *lato sensu* refere-se a satisfação da necessidade humana. (PODESTÁ, 2002, p. 119-120)

Há de se ressaltar que o próprio Código regula a publicidade abusiva e enganosa (arts. 36, 37 e 38 do CDC) prescindindo da existência de um vínculo contratual para definir a relação consumerista. Para Podestá (2002) tal perspectiva se enquadra no novo paradigma das relações de consumo trazida pelo Código que rompe com a tradição de serviços e produtos na esfera contratual ao acrescentar a contraprestação não somente de cunho pecuniário, mas também envolvendo “qualquer espécie de lucro ou benefício que decorra da atividade exercida e desenvolvida pelo fornecedor no mercado de consumo”. (PODESTÁ, 2002, p. 120). Neste aspecto, o receptor da mensagem é alcançado pela norma equiparando-se ao consumidor, conforme indica o art. 81, I do CDC, ao tratar da coletiva, incluindo entre os ali tutelados os “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Especificamente ao conteúdo veiculado pelas emissoras e os princípios do Art. 221, Barbosa Moreira escreve

Ao interesse em que se observem os mandamentos do art. 221 da Lei Maior ajusta-se como luva a qualificação de difuso. Com efeito: em primeiro lugar, ele se caracteriza, à evidência, como 'transindividual', já que não pertence, de modo singularizado, a qualquer dos membros da comunidade, senão a um conjunto indeterminado - e, ao menos para fins práticos, indeterminável - de seres humanos. Tais seres ligam-se uns aos outros pela mera circunstância de fato de possuírem aparelhos de televisão, ou, na respectiva falta, costumarem valer-se do aparelho do amigo, do vizinho, do namorado, do clube, do bar da esquina ou do salão do barbeiro. E ninguém hesitará em qualificar de indivisível o objeto de semelhante interesse, no sentido de que cada canal, num dado momento, transmite a todos a mesma e única imagem, nem se concebe modificação que se dirija só ao leitor destas linhas ou ao rabiscador delas (BARBOSA MOREIRA, 1995, p. 50).

De acordo com as análises das Ações Cíveis Públicas realizadas neste trabalho, evidenciou-se uma aceitação jurisprudencial deste entendimento⁶⁰.

Barbosa Moreira (1995) sugere, então, que sendo os princípios constantes no art. 221 da Constituição interesses difusos, a Ação Cível Pública seria o instrumento mais adequado às reivindicações envolvendo tal litígio. “Ela constitui [a Ação Cível Pública], sem discussão possível, um dos "meios legais" que, de acordo com o art. 220, § 3º nº III, devem garantir ‘à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações’” (BARBOSA MOREIRA, 1995, p. 51)

É fato que a inércia de fiscalização estatal sobre os dispositivos de controle de conteúdo vigentes junto à inexistência de um órgão regulador independente e a uma televisão comercial que define a programação baseada em parâmetros de audiência e lucro sugere um amplo campo de atuação do Ministério Público e da sociedade civil organizada. Neste contexto, as Ações Cíveis Públicas tem sido a maneira mais viável encontrada para responder aos abusos cometidos pelas emissoras geradoras comerciais abertas. O trabalho dedica-se, a seguir, à análise destas ações a fim de tentar produzir um diagnóstico aproximado de seus objetos e qual o tratamento do Poder Judiciário dispensado a elas.

⁶⁰O CDC também sugere a receptação do telespectador enquanto consumidor nos art. 17 em que são consumidores todas as vítimas do evento e no art. 29 com pessoas indeterminadas expostas as práticas comerciais.

PARTE II

6. Panorama geral

6.1 Formas processuais utilizadas contra a veiculação de conteúdo.

Na pesquisa com os 46 processos localizados, foi possível a identificação da Ação Civil Pública como o instrumento jurídico mais utilizado na reivindicação de direitos “supostamente” infringidos nos conteúdos transmitidos pelas emissoras comerciais brasileiras. Excepcionalmente, as ações populares e a ação de obrigação de não fazer aparecem com, respectivamente, 4% e 2% de impetrações.

As ações populares localizadas na pesquisa enquadram as emissoras de televisão enquanto patrimônio público participante da administração direta do Estado. Sabendo que a ação popular concede ao cidadão o direito de ir a juízo para anular ato lesivo ao patrimônio público (art. 5, inc. LXXIII da CF-88), as ações desta espécie pedem a anulação de ato administrativa por parte da União e da emissora litigada. Exemplifica-se com a Ação Popular nº 0010360-55.2012.4.01.3800⁶¹ que requer, liminarmente, a anulação da omissão do ato administrativo praticado pelos réus (União e TV Globo) de não demonstrar a classificação indicativa na transmissão do reality show Big Brother Brasil 13 no canal de acesso condicionado⁶².

Quanto à ação ordinária de obrigação de não fazer⁶³, identificou-se somente uma Ação desta espécie. No processo, o Conselho Federal de Enfermagem do Paraná pediu, com tutela antecipada, a suspensão da veiculação do episódio "Seu Floriano Amanheceu" no programa "A Grande Família" da TV Globo. O pedido, segundo o resumo dos autos descrito no acórdão, foi solicitado para preservar a imagem e o bom conceito da enfermagem. A liminar foi concedida em favor do Conselho, mas descumprida pela emissora de modo que o autor obteve posterior condenação no valor de R\$ 5.000.000,00 a serem utilizados em campanhas de esclarecimento da importância

⁶¹ Tribunal Regional Federal – 1º Região

⁶² Como já dito, o estudo tem como objetivo estudar especificamente os canais de acesso aberto. Nota-se que a ação supra-citada tem como objeto o programa exibido no canal de acesso condicionado. No entanto, no polo passivo da ação encontra-se a razão social e o CNPJ da TV Globo, emissora com sinal aberto. Resolvemos incluir a ação na pesquisa por duas razões: o programa em questão foi produzido pela TV Globo; e os erros materiais, assim como a indicação do polo passivo da ação, devem ser considerados na estatística da pesquisa.

⁶³ Ação Ordinária de Obrigação de Não Fazer nº 0033945-73.2003.404.7000 - Justiça Federal do Paraná

da profissão. No entanto, em segunda instância, a 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, decidiu que a o programa “reveste-se de caráter eminentemente satírico, sem que se possa presumir intenção determinada e maliciosa de ofender a categoria profissional”. As penalidades pecuniárias foram desconsideradas pela ausência de materialidade.

Por fim, a grande representação numérica das Ações Cíveis Públicas fez com que o trabalho aprofundasse sua análise nesta espécie. A demanda será desenvolvida a *posteriori*.

6.2 Polo Ativo

O Ministério Público revela-se como a entidade mais atuante em ações judiciais em torno da causa. Somando-se as ações que o Parquet impetrou sozinho e em parceria com outras entidades o resultado chega a 74% das ações. O Ministério Público de São Paulo está entre os mais atuantes, sendo responsável pela metade das ações impetradas no País pelos Parquets Estaduais.⁶⁴

Tabela 1 - Distribuição dos Polos Ativos das ações cíveis públicas impetradas contra emissoras de televisão comercial aberta na Justiça Federal do Brasil sobre questões de conteúdo. *Valores expressos em números absolutos e percentuais.

CATEGORIA	QUANTIDADES DE AÇÕES*
Entidades de classe; fundações privadas e associações sem fins lucrativos	10 (21,7%)
Ministério Público	31 (67,3%)
Ministério Público e outros	3 (6,5%)
Pessoa Física	2 (4,3%)
Total	46 (100%)

Fonte: Dados retirados dos sites da Justiça Federal. Elaboração própria.

⁶⁴ Os demais são MP/MG (17%), MP/ RJ (10%), MP/PB (7%) e MP/AC, MP/DF, MP/MS, MP/CE e MP/SE com 3% cada.

Nota-se que apenas 7% das ações foram propostas conjuntamente por mais de um impetrante. De fato, o perfil dessas ações trata-se, como já dito, de interesses difusos que, diferentemente de direitos coletivos, apresentam menos coesão social e, portanto, menor representatividade institucional. Tal aspecto, dentro de uma programação televisiva tão ampla e transmitida para pessoas indeterminadas pode justificar que a demanda de tais ações recaia preponderantemente sobre o Ministério Público que, enquanto legítimo representante dos interesses da sociedade, busca a proteção e a não violação dos direitos.

Dentro do extrato de 29% de ações impetradas por entidades da sociedade civil com ou sem parceria do Ministério Público demonstradas no gráfico acima, um novo gráfico demonstra a intensidade de atuação de cada uma. Veja-se:

Tabela 2 - Perfil de atuação judicial das entidades da sociedade civil que figuram o pólo ativo. * Distribuição de frequências expressa em valores absolutos e percentuais

ENTIDADES DE CLASSE; FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS	Frequência (f)*
Educação	1 (5%)
Afrodescendentes	1 (5%)
Direito à Comunicação	2 (11%)
Direito ao meio ambiente e consumidor	1 (5%)
LGBTTT's⁶⁵	3 (16%)
Direitos Humanos	1 (5%)
Associação sindical ou profissional	10 (53%)

Fonte: Dados retirados dos sites da Justiça Federal. Elaboração própria.

É relevante a atuação dos Conselhos e entidades profissionais nas demandas. Em análise, descobriu-se que todas estas ações partem de Conselhos de Enfermagem e nenhuma delas teve parceria com o Ministério Público. O Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) além dos Conselhos Regionais do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná propuseram as ações, em linhas gerais, quando a profissão, geralmente em

⁶⁵ A sigla corresponde a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e 's' de simpatizantes.

programas humorísticos, é tratada de maneira jocosa ou quando ocorre vinculação da imagem da enfermeira a erotização ou prestação de favores sexuais. Em todos os casos findos que foram para a 2ª instância os Conselhos perderam a lide.

Dentre os outros autores, destacam-se as associações sem fins lucrativos de direito à comunicação e LGBTTT's que possuem mais que o dobro de atuação se comparadas às demais entidades. Dentre estas associações sem fins lucrativos, com exceção dos conselhos de enfermagem, todas estão localizadas em São Paulo ou Distrito Federal, o que significa que, portanto, nenhuma outra associação sem fins lucrativos localizada nos demais Estados do Brasil impetraram ações sobre o conteúdo televisivo.

Considerando que, dentre a quantidade de fundações privadas e associações sem fins lucrativos existentes no Brasil, as associações em defesa de grupos e minorias representam 1,8%, do total de 290,692 mil (IBGE, 2010), as entidades afrodescendentes, LGBTTT's e de Direitos Humanos tiveram, portanto, desempenho significativo neste quadro. A associação de direito à comunicação enquadra-se, na pesquisa, em associações com “outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos” o que representa 0,7% do total. As associações de educação e pesquisa correspondem a 1,7% e as associações de meio-ambiente e proteção dos animais 0,8% do total (IBGE, 2010).

6.3 Polo passivo

Para abranger todo o âmbito nacional no trabalho foram pesquisadas as 5 emissoras cabeças de rede⁶⁶, Globo, Record, SBT, Band e RedeTV! e suas afiliadas nas 27 capitais, totalizando 105 canais de televisões⁶⁷. Dentre as emissoras, apenas a Rede Globo estava presente em todas as capitais brasileiras.⁶⁸

⁶⁶ Para explicar o termo, “Ressalvamos que o conceito do termo “cabeça de rede” não é técnico ou jurídico, embora seja comumente usado para designar o nome da emissora que produz uma programação nacional e conta com um grupo de outras emissoras (afiliadas) para a retransmitirem. A relação contratual entre uma cabeça de rede e suas afiliadas, embora existente, é desconhecida pelos órgãos de Governo”. (ANCINE, 2010, p. 26)

⁶⁷ A pesquisa localizou um total de 127 emissoras, no entanto, conforme descrito na metodologia, as informações mínimas que permitiam a chave de busca nos sites dos Tribunais de Justiça eram razão social e/ou CNPJ, neste sentido, a pesquisa foi reduzida para 105 emissoras de acordo com os dados consolidados das mesmas.

⁶⁸ As demais emissoras: SBT – 26 capitais; Record – 25 capitais; Band – 20 capitais, RedeTV! – 7 capitais.

Tabela 3 - Distribuição de ações civis públicas impetradas contra emissoras de televisão comercial aberta na Justiça Federal do Brasil sobre questões de conteúdo por Estados.
*Valores expressos por frequência absoluta e percentual

ESTADO	Frequência (f)*
RJ	5 (21%)
SP	5 (21%)
DF	3 (12,5%)
AC	2 (8,3%)
PR	2 (8,3%)
CE	2 (8,3%)
MG	2 (8,3%)
MS	1 (4,1%)
PB	1 (4,1%)
SE	1 (4,1%)

Fonte: Dados retirados dos sites da Justiça Federal. Elaboração própria

Das 105 emissoras, 26, ou seja, 25% do total figuraram como polo passivo de ações que versavam contra o seu conteúdo. O número não chega a ser relevante, no entanto, todas as emissoras cabeças de rede, responsáveis por gerarem, em média, 74,4% do conteúdo (ANCINE, 2010, p.36) transmitidos nacionalmente, constam no percentual. Considerando a localidade, todas as emissoras localizadas no eixo Rio – São Paulo foram objeto de alguma ação judicial.

Em 10 das 27 capitais foram impetradas ações, sendo que o Rio de Janeiro e São Paulo ocupam 42% deste montante. Considerando-se a região como um todo, o Sudeste possui mais da metade das ações (50,3%). Resta claro que o Sudeste, principalmente Rio de Janeiro e São Paulo, ocupa importante espaço no quadro de ações de controle de conteúdo pesquisados em questão, o que pode estar relacionado com algumas razões, com o maior número de telespectadores na região e com o fato de as centrais de produção de conteúdo e as sedes das emissoras estarem localizadas nestes estados, conforme mencionado anteriormente.

Quanto ao percentual de processos que cada rede de emissoras sofreu, a Record foi a emissora que mais apareceu como polo passivo.

Tabela 4 - Distribuição do número de ações civis públicas que a emissora aparece como ré. Dados expressos em valores absolutos(n) e percentuais (%). *Pode ter mais de um réu numa mesma ação.

Emissora Ré	Nº	%
BAND	13	20
GLOBO	13	18
RECORD	15	24
REDETV!	11	18
SBT	12	18

Fonte: Dados retirados dos sites da justiça federal. Elaboração própria.

Estes dados chamam atenção, já que a citada Rede é controlada pela Igreja Universal do Reino de Deus – IURD (DONOS DA MÍDIA, 2009a), sua grade possui programas de ficção com histórias bíblicas e 30 horas semanais de programas religiosos exibidos na madrugada (Zapani, 2011. p. 97). Historicamente, as instituições religiosas estão entre as principais responsáveis por disseminar valores éticos e morais na sociedade. Presumir-se-ia, portanto, que, por tal ligação, tais valores constantes entre os princípios do art. 221 da Constituição Federal fossem respeitados. Contrariamente, a única televisão ligada a uma instituição religiosa é a que mais possui ações contra veiculação de conteúdos que desrespeitem direitos constitucionalmente protegidos.

Os dados até então demonstraram o panorama geral das ações de conteúdo impetradas nos Tribunais Regionais Federais do Brasil. Segue-se agora para um estudo mais aprofundado das Ações Civis Públicas considerando e discutindo diversos aspectos processuais de suas demandas judiciais.

7. Panorama Específico

Após a estruturação de um panorama geral das ações de controle de conteúdo, buscou-se aprofundar o estudo utilizando o método qualitativo e de análise de conteúdo a partir da delimitação de um novo *corpus*. Como já descrito na metodologia, o panorama específico corresponde às Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público sozinho ou em parceria com entidades de classe, fundações privadas e associações sem fins lucrativos. Tais ações correspondem a 74% do panorama geral totalizando 34 processos judiciais. Dentro deste universo de Ações Cíveis Públicas foram obtidos dados suficientes para a análise de 26 ações. Portanto, analisou-se 76,4% do *corpus* pretendido.

Os dados da parte específica da pesquisa foram retirados das Iniciais das Ações Cíveis Públicas juntamente com as informações de movimentação dos processos encontrados nos sites da Justiça Federal e dos Tribunais Regionais Federais das regiões. As iniciais das ações foram obtidas em pesquisas na internet ou solicitadas diretamente aos Promotores de Justiça via e-mail.

7.1 Objeto das Ações

No decorrer das análises de conteúdo conclui-se que o objeto das ações variou entre dois nortes: o desrespeito aos princípios constitucionais voltados para programação indicados na Constituição Federal e a Classificação Indicativa desses programas.

O primeiro condiz com o desrespeito, por parte da produção e programação televisiva, aos princípios constitucionais da Comunicação Social constantes, principalmente, no artigo 221, incisos I e IV. Os objetos das ações versam sobre cenas, quadros, programas e declarações de apresentadores que não estivessem consonantes às finalidades educativa, artística, cultural e informativa e os valores éticos e sociais da pessoa e da família. O Parquet, a partir das situações de fato, concluía que a emissora ré fazia mau uso da concessão pública valendo-se da prerrogativa legal de sua utilização para cometer abuso à liberdade de expressão e informação jornalística. Neste sentido, as Ações Cíveis Públicas buscavam cessar o abuso de direitos cometido e reparar as lesões sofridas.

Já o segundo trata-se exclusivamente da desobediência à classificação indicativa constantes nas Portarias publicadas pelo Ministério da Justiça que estivessem em vigor na ocasião. As infrações encontradas foram em torno da não associação da indicação etária do programa ao horário permitido para veiculá-lo e da exibição de cenas dentro do programa que destoaram do horário e da classificação indicada. As classificações etárias que tiveram o maior número de questionamentos judiciais foram, pela própria proteção à criança e ao adolescente a que se destinam as portarias, as faixas indicadas até 14 anos de idade, que concentraram 88% das discussões⁶⁹. No entanto, tal padrão não corresponde necessariamente à realidade das demandas tendo em vista que 18% das ações foram impetradas contra diversos programas da grade da emissora sem que as informações de classificação indicativa estivessem disponíveis no corpo da inicial⁷⁰. Veja-se um desses casos:

Em 02 de fevereiro de 2006, este órgão ministerial expediu ofício ao Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação – Ministério da Justiça, solicitando informações sobre todos os casos pretéritos em que houve o descumprimento da classificação indicativa pela emissora SBT (doc. 07). Em resposta (doc. 07), informaram que há diversos procedimentos administrativos abertos naquele órgão, registrando (até aquela data) um total de 119 programas exibidos em horário inadequado. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006, p. 5).

Ainda que o objeto de todas as ações tenha como causa, em linhas abrangentes, a ineficiência de concessionárias públicas para o fornecimento de um serviço dentro dos limites legais impostos, a diferenciação é necessária porque a causa de pedir das ações é diferente. No primeiro caso as ações são voltadas pela desobediência das emissoras principalmente quanto ao dispositivo IV do art. 221 da Constituição Federal, do “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”. Já no segundo, pretende proteger as crianças e os adolescentes quando ocorre desvios ou não ocorre a Classificação Indicativa. Com a divisão, pudemos também nos debruçar melhor sobre resposta jurídica dada ao Ministério Público sobre cada fim. Neste sentido, toda a análise do Panorama Específico dividiu-se em duas partes:

(a) Desrespeito aos valores éticos e sociais;

(b) Classificação Indicativa.

⁶⁹ 38% - 14 anos, 27% - livre, 23% - 12 anos, 8% - 16 anos, 4% - 12 anos.

⁷⁰ Os dados acima mencionados foram os possíveis de localizar nas peças indicando a classificação de 27 programas.

A separação contribuiu para que inserções comparativas fossem realizadas no decorrer do trabalho enriquecendo a análise. Dentre as 26 ações estudadas, 15 se referem a Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) e 11 a Classificação Indicativa (b) com percentuais de 57,6% e 43,4%, respectivamente.

7.2 Polo Ativo

Todas as ações que foram impetradas tendo como polo ativo o Ministério Público e outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos enquadram-se na demanda de Desrespeito aos valores éticos e sociais (a). Acredita-se que nas ações de Classificação Indicativa, devido a Portaria 1.220 de 2007 ter trazido a obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público de qualquer inadequação ou descumprimento da classificação, o referido órgão tornou-se naturalmente mais vigilante nesta questão não necessitando de outra provocação além da oferecida pelo Estado⁷¹. Enquanto que nas ações do tipo “a” por serem, inclusive, mais subjetivas e generalistas o Ministério Público age mais quando provocado pela própria sociedade.

Entretanto, verificou-se que o fato de as entidades não figurarem como polo ativo das ações não elimina a possibilidade de outros tipos de participações das mesmas na lide. Não se pode mensurar, por exemplo, quantas destas petições decorreram de representações promovidas por entidades da sociedade civil organizada ou mesmo a quantidade de contribuições espontâneas destas instituições ao órgão. Encontrou-se, no texto de algumas iniciais que só tinham como polo ativo o Ministério Público, o exemplo de um desses casos, a ver “foi devidamente apurado pelo Ministério Público Federal, a partir de representação veiculada pelo Instituto de Defesa do Telespectador (TVBEM), estabelecida nesta Capital...” (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE MINAS GERAIS, p. 3, 2003).

Quanto à atuação de cada Ministério Público nas lides, na demanda “a” o Ministério Público que mais atuou em torno da causa foi o de São Paulo, impetrando 73,3% das ações. Na Classificação Indicativa (b), a atuação do Ministério Público foi mais diversificada entre os estados com o MP-RJ e MP- MG com 36,3% cada, o MP – CE com 9,3% e o MP – SP com 18,1%.

⁷¹ “Art. 22. A constatação de inadequações ou qualquer outro caso de descumprimento da classificação indicativa pela exibição de obra audiovisual serão comunicados ao Ministério Público e demais órgãos competentes” (Portaria 1.220 de 2007).

7.3 Polo passivo

Nas ações do tipo “a”, a Record e RedeTV! empataram na quantidade de ações com um total de cinco demandas ajuizadas contra si. Em segundo lugar, a Band e a Globo também tiveram o mesmo número de ações com duas cada e, por último, a SBT com uma ação.

7.4 Programas Contestados

7.4.1 Desrespeito aos valores éticos e sociais

Em função do número reduzido de conteúdo a ser analisado, ampliou-se a pesquisa para descobrir, além da emissora ré, qual o programa contestado, bem como seu gênero e categoria. As categorias e gênero adotadas na análise foram retiradas do livro “Gêneros e formatos na televisão Brasileira” de José Carlos Aronchi de Souza⁷². Segue:

Quadro 1: Classificação de programas televisivos segundo Categoria e Gênero.

CATEGORIA	GÊNERO
Entretenimento	Animação, Auditório, Colunismo, Social, Culinário, Docudrama, Desenho Animado, Esportivo, Filme, Game Show (concurso), Humorístico, Infantil, Interativo, Musical, Novela, Quiz-show (perguntas e respostas), Reality-show, Revista, Séries e Minisséries, SitCom (comédia de costumes), Talk-show, Teledramaturgia (ficção), Variedades, Western
Informação	Debate, Documentário, Entrevista, Telejornal
Educação	Educativo, Instrutivo
Publicidade	Chamada, Comercial, Político, Sorteio, Telecompras
Outros	Eventos, Religioso

Fonte: ARONCHI DE SOUZA, 2004, p. 92

Quanto à categoria dos programas discutidos neste tipo de lide, a pesquisa localizou 3 categorias: entretenimento (47%), informação (33%) e outros (20%), como observado na tabela 5 o percentual e os gêneros encontrados nas Ações Cíveis Públicas por cada categoria:

⁷²Aronchi de Souza, José Carlos. Gêneros e formatos na televisão brasileira. São Paulo: Summus, 2004.

Tabela 5 - Percentual e o número de gêneros encontrados nas Ações Cíveis Públicas segundo cada categoria. *Valores expressos em percentual

CATEGORIA	%
Entretenimento	47%
<i>Gênero</i>	
Auditório	45%
Variedades	33%
Humorístico	11%
Reality-shows	11%
Informação	33%
<i>Gênero</i>	
Telejornal	100%
Outros	20%
<i>Gênero</i>	
Religioso	100%

Fonte: Elaboração própria.

O fato de o entretenimento ser a categoria predominante nas ações reflete a quantidade de programação relacionada a esta demanda na televisão brasileira. De acordo com o mapeamento da TV aberta realizada pela ANCINE em 2011, o entretenimento ocupou o maior percentual de veiculação das emissoras (ANCINE, 2012)⁷³.

Tabela 6 - Distribuição percentual de veiculação de categorias de programas televisivos por emissoras.

CATEGORIA	BAND	GLOBO	RECORD	REDETV!	SBT
Entretenimento	57,0%	73,6%	47,9%	58,3%	85,7%
Informação	19,0%	17,3%	28,6%	7,5%	14,2%
Educação	18,6%	0,9%	22,7%	30,3%	0,0%
Publicidade	5,4%	0,1%	0,1%	3,1%	0,1%
Outros	0,0%	0,8%	0,8%	0,7%	5,0%

Fonte: ANCINE. Informe de acompanhamento do mercado. (2012, p. 9)

O mapeamento demonstra como é destinado o conteúdo da televisão aberta brasileira. Como já mencionado, o desejo de uma radiodifusão com intuito educativo havia sido frustrada desde o nascimento do Rádio. Na televisão, a tabela acima prova também o baixo índice de programação destinada ao fim educativo em discordância

⁷³A ANCINE também adota a tabela do livro de Aronchi (vide pág. 83) no enquadramento de categoria e gênero.

com as preferências de programação indicadas no artigo 221, inciso I da Constituição Federal.

7.4.1.1 Entretenimento

Na categoria entretenimento, todas as ações foram localizadas em apenas quatro gêneros: auditório (45%), variedades (33%), humorístico (11%) e reality shows (11%). Com exceção do reality show, todos os outros estão dentro de um formato similar que envolve um apresentador âncora carismático e atrações diversas que atraem o público, esteja este público presente ou não no estúdio. Por exemplo, no gênero variedades encontram-se os programas “Sônia Abrão e Você”, “A tarde é sua” e “Eu vi na TV”. Os dois primeiros apresentados por Sônia Abrão e o último por João Kléber. Nos programas de auditório estão “Show do Tom” com Tom Cavalcanti, “Tardes Quentes” e “Canal Aberto” com João Kléber e “Domingo Legal” com Gugu Liberato. João Kléber é apresentador com mais Ações Cíveis Públicas impetradas contra seus programas. Este último foi um dos poucos apresentadores que, junto com a emissora, fora citado como réu no polo passivo do processo.

Diferente de outras programações televisivas do mundo, como a europeia, que teve forte influência do teatro, ou a dos Estados Unidos, onde a inspiração estava no cinema, a TV brasileira teve a sua principal influencia no rádio (LEAL, 2000, p.58). Para Leal, a televisão brasileira é herdeira do rádio em todos os sentidos “dele vieram a mão-de-obra pioneira, as fórmulas dos programas e o modelo institucional adotado” (2000, p.58). Os programas de auditório e as novelas são as referências legítimas dessa influência e se consolidaram de tal forma que até hoje dominam, juntamente com o telejornalismo, a grade de programação das emissoras do país. Segundo Aronchi de Souza (2004, p. 93). “Os primeiros programas de televisão brasileira reconhecidos pela popularidade e pelo sucesso foram de auditório. Transportados do rádio para a TV, alguns programas tiveram apenas o acréscimo da imagem”.

Não surpreende que os programas de auditório liderem o número de ações civis públicas contra o seu conteúdo. Primeiro, pela presença massiva deste gênero na grade programática de televisão e, segundo, pelo tom popularesco dos programas. Em análise, Muniz Sodré e Raquel Paiva (2002, p.111). indicam que a televisão traduziu para seu

espaço o *ethos* festivo da praça pública já presente nos programas de auditório radiofônicos. Para os autores, a televisão aberta e massiva

Caracteriza-se desde o início por uma atmosfera sensorial de “praça pública”, no sentido trabalhado por Bakhtin, isto é, a praça como feira livre de expressões diversificadas da cultura popular (melodramas, festas do largo, danças, circo, etc) ou como lugar de manifestação do espírito dos bairros da cidade, com suas pequenas alegrias e violências, grosseiros e ditos sarcásticos, onde a exibição de altos ícones da cultura nacional confronta-se com o que diz respeito ao vulgar ou “baixo”; os costumes e gostos, as vezes exasperados do populacho. (Paiva; Sodré 2002, p.111).

Os autores analisam tal questão incluindo nesta “transmissão da praça pública” o que denominam de ótica do “encadeamento da cultura popular com a indústria cultural” (PAIVA; SODRÉ, 2002, p.111). Para eles, a televisão se apropria da espontaneidade popular⁷⁴ transformando-a em produto industrial a fim de captar mais audiência.

As expressões simbólicas das classes economicamente subalternas, ao mesmo tempo em que vão perdendo o seu enraizamento dinâmico nos lugares diversificados da cidade, são retrabalhadas pelos diferentes dispositivos de comunicação massiva, em especial a televisão. E o programa de auditório é um bom modelo disso a que se tem chamado de *popularesco*. (PAIVA; SODRÉ, 2002, p.111)

Entre a praça pública, o circo e a feira, Muniz Sodré (1992) resgata a estética do grotesco como uma das características dos programas televisivos. Desprezado pelas elites e pertencente à cultura popular, o grotesco é mostrado como a soma de vários elementos populares pitorescos e bizarros. Seria uma estética que choca pela diferença dos padrões de beleza clássicos constituídos. “O grotesco é o belo de cabeça para baixo – a catástrofe do gosto clássico”. (SODRÉ, 1992, p.96). Para os autores, os programas de televisão se utilizam da ótica do grotesco como estratégia agressiva para conseguir audiência e testar seus limites.

O grotesco chocante permite encenar o povo e, ao mesmo tempo mantê-lo à distância. Dão-se voz a imagem a energúmenos, ignorantes, ridículos, patéticos, violentados, disformes, aberrantes, para mostrar a crua realidade popular, sem que o choque daí advindo chegue às causas sociais, mas permaneça na superfície irrisória dos efeitos. (SODRÉ, 1992, p.133)

Emerge daí a constatação de que a exibição de grupos marginalizados na televisão por si não garante a igual liberdade de expressão nestes espaços. Poucas são as

⁷⁴ Para Paiva e Sodré a espontaneidade popular são “expressões simbólicas típicas da cultura rústica – plebéia das frações das classes economicamente subalternas”. (2002, p. 111)

vozes que ganham espaço na esfera pública. Em resumo, a pluralidade de vozes no ambiente das comunicações passa necessariamente pela pluralidade na propriedade destes meios. (CANELA, 2008, p. 156).

De fato, localiza-se o grotesco principalmente nas emissoras e programas voltados para ao público C e D⁷⁵. O dado preocupa ainda mais se analisado sob uma perspectiva de futuro. Sabe-se que com a entrada das “teles” no mercado de TV de acesso condicionado⁷⁶, a concorrência diminui o preço dos pacotes aumentando consideravelmente o público consumidor principalmente da classe B. As televisões abertas, chamadas generalistas, buscam no público de classe C e D a audiência perdida se utilizando da estética do grotesco como estratégia. Esta alteração do mercado está apenas começando. Ou seja, a perspectiva do grotesco e da baixaria na televisão aberta ainda tem um longo caminho pela frente.

Com exceção dos religiosos, todos os outros programas que tiveram Ações Cíveis Públicas “a” que se referem a Desrespeitos aos valores éticos e sociais tinham, tinham a estética do grotesco como uma das características referenciais do programa⁷⁷. Nas peças, o Parquet descreve vários casos que destoam da estética e da moral normalmente aceitas.

A conclusão do Ministério da Justiça (Coordenação de Classificação Indicativa) é de que o programa “Show do Tom”: ‘(...) apresenta linguagem depreciativa, linguagem metaforizada, linguagem chula, linguagem de conteúdo sexual, presença de armas de fogo, agressão física, gestos obscenos, linguagem obscena, exposição de pessoas em situações constrangedoras ou degradantes e violência apresentada de forma divertida ou humorística.’ Como agravante, é citada a exposição de anões e homossexuais a situações humilhantes ou degradantes.(PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, p. 2-3, 2009).

O grotesco é amplamente utilizado pelos programas Humorístico. Para Sodré e Paiva, ele constitui como “um tipo de criação que às vezes se confunde com as manifestações fantasiosas da imaginação e que quase sempre nos faz rir” (2002, p. 25). Em outra ação⁷⁸, movida pela Procuradoria da República de Brasília contra o Zorra

⁷⁵ Segundo o Centro de Pesquisas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, a renda mensal classe “D” entre R\$ 768,00 e R\$ 1.064,00; classe “C” entre R\$ 1.064 e R\$ 4.591,00. (NERI, 2008)

⁷⁶ A lei 12.485/2011 permitiu que empresas de telefonia entrassem no mercado de telecomunicações.

⁷⁷ São eles: Big Brother Brasil – 12, Show do Tom, Sônia Abrão e você, Rede Tv News, A tarde é Sua, Domingo Legal, Brasil Urgente, Correio verdade, Tolerância Zero, Canal Aberto, Repórter cidadão, Zorra Total, Tardes Quentes, Eu vi na TV.

⁷⁸ Ação Civil Pública nº 0014101-52.2006.4.01.3400. Justiça Federal do Distrito Federal

Total, descreve-se que o programa veicula “cenas em que transexuais e travestis eram ‘mostrados de forma esdrúxula, desrespeitosa e marginal’, em franco desrespeito às lutas e direitos desta minoria” (PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL, p.2, 2006).

O Zorra Total insiste, praticamente todas as semanas, em mostrar gays e transgêneros de forma ridícula e absurda. Na cena a que me refiro, do dia 24/01/2004, uma linda moça transexual é achincalhada pelo humorista “Tom Cavalcante” – que pergunta se ela “já cortou o p...”. Ela vira para câmera e faz sinal de que já “cortou” os órgãos genitais. Ora, todo mundo sabe que, nascirugias de transgenitalização, não se corta ou retira nada, apenas se modifica. Na mesma cena o humorista acima citado, joga piadas e diz que ela não pode entra no recinto, pois – segundo ele – “ela não é ela” ou “ele não é ele”. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL, p.2-3, 2006).

Nos programas do gênero “variedades” a linha editorial e o formato não diferem em muito dos programas de auditório. Aronchi (2004, p. 139) diz que o objetivo desse tipo de programa é preencher um longo período da programação deixando abertura para qualquer patrocínio. O trecho da Ação Civil Público⁷⁹ abaixo exemplifica a teoria:

Entre um merchandising de chá para emagrecimento e outro, o programa SÔNIA E VOCÊ - veiculado pela emissora Ré - apresentou a história do pequeno Guilherme, filho de uma família pobre do Paraná. Guilherme é portador de leucemia e iria se submeter a uma cirurgia de transplante de medula, no Hospital de Clínicas, de Curitiba. (...) ...a emissora Ré acompanhou Guilherme e sua família até um salão de cabeleireiros na capital paranaense, e lá exibiu – diante de uma plateia de milhões de telespectadores – o choro da criança durante a raspagem de seus cabelos.(PROCURADORIA DO ESTADO NO SÃO PAULO, p.2-3, 2006).

Paiva e Sodré (2002) dizem que a exploração da miséria na televisão brasileira vem desde a década de 60 e exemplificam: “Silvio Santos, em rainha por um dia, promovia o desfile de miseráveis, que contavam suas penas. Cabia ao auditório escolher a história mais triste. A mais desgraçada, a mais infeliz, era eleita ‘rainha por um dia’” (PAIVA; SODRÉ, 2002, p. 13).

Geralmente veiculados nos horários vespertino de segunda à sexta, os programas do gênero variedades precisam de muitas atrações para preencher o espaço e manter a audiência durante horas de exibição. A programação vai de receitas de culinária a

⁷⁹ Ação Civil Pública nº 2006.61.00.015990-9 Justiça Federal de São Paulo

entrevistas em estúdio passando por reportagens, atrações musicais, desfiles de moda etc. Durante a exibição, são dadas importantes informações de utilidade pública, ao tempo que também é vista uma tendência à valorização do grotesco. Exibindo a classe popular, além de histórias excêntricas e exposição de deformações genéticas, os programas veiculam crimes bárbaros e tragédias humanas geralmente do universo periférico. Por vezes, há uma distorção do que seria serviço de utilidade pública. É o caso das entrevistas “ao vivo” transmitidas no programa “A Tarde é Sua” com a adolescente Eloá, de 15 anos, e o seu ex-namorado, Lindemberg, de 22 anos. Lindemberg invadiu o apartamento de Eloá, no dia 15 de outubro de 2008, mantendo, por mais de 100 horas, Eloá e sua amiga, Nayara, no cativeiro. As entrevistas, via telefone, foram feitas pelo jornalista Luís Guerra e pela apresentadora Sônia Abrão. Logo após a primeira entrevista, consta na Ação nº 0029505-69.2008.4.03.6100 que a polícia solicitou ao programa que tirasse as entrevistas do ar porque atrapalhava o curso da negociação. De acordo com a Promotoria, a apresentadora assumiu o papel de intermediadora das negociações. Além disso, a entrevista foi invasiva e destituída de qualquer respeito a sua condição de adolescente e vítima.

O episódio sucedeu em críticas sobre a intensa cobertura televisiva de diversos veículos de comunicação dado ao caso. Em entrevista dada a rede Record após o fim do sequestro, o Promotor Augusto Rossini que estava presente nas negociações falou do papel da mídia dentro do contexto: “muitas vezes as negociações eram alteradas ou de alguma forma influenciadas pelo que ele ouvia pelos canais televisão”⁸⁰. O desfecho do caso foi a morte de Eloá com tiros disparados por Lindemberg quando a polícia invadiu o cativeiro. No processo penal contra Lindemberg a defesa, em ação inédita, citou como testemunha 06 jornalistas que cobriram o caso, entre eles Sônia Abrão e Luís Guerra. Segundo publicado na imprensa, para a defesa, a imprensa ajudou a prolongar o episódio dando notoriedade ao seqüestrador”⁸¹.

Diferente dos programas de auditório, humorístico e de variedades, o gênero “Reality Shows”, da categoria entretenimento, é algo recente na televisão brasileira e mundial. No Brasil, a primeira transmissão desse gênero ocorreu com o Programa “No

⁸⁰ ENTREVISTA, Hoje em Dia, São Paulo: Record. Programa de TV. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=IRhkZZII5EE>. Acesso em: 14 mai. 2013.

⁸¹ Fonte do Jornal Folha de São Paulo. Defesa tenta dividir culpa de Lindemberg com Eloá. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1047845-defesa-tenta-dividir-culpa-de-lindemberg-no-caso-eloas.shtml>

Limite”, nos anos 2000, pela TV Globo. Depois dele, vários outros modelos apareceram como o Big Brother Brasil, Casa dos Artistas, Ilha da Sedução, A fazenda etc. Diversas são as incursões teóricas que analisam esse tipo de programa, sendo o viés da “sociedade do espetáculo” um dos mais utilizados. O termo, criado por Guy Debord (1997) em 1967, é fruto de uma análise da sociedade a partir da relação entre mercadoria e imagem. Para Debord (1997), no hipercapitalismo todas as coisas se transformaram em imagem. “...toda a vida das sociedades nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de espetáculos. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação.” (DEBORD, 1997, p.13). Neste sentido, a sociedade do espetáculo seria as relações sociais pautadas numa troca mútua de consumo e venda de imagens, inclusive, as forjadas pelo próprio sujeito. “O interessante dessa operação [transmissão do Big Brother Brasil] não é apenas o nivelamento do indivíduo enquanto consumidor, mas sua transformação em objeto da indústria, na outra ponta da linha que produz os bens com que ele deve se satisfazer.” (KEHL, 2004, p.51).

Os reality shows, enquanto programas que fornecem a visibilidade da vida cotidiana na tela, fornecem uma exibição constante das imagens de indivíduos até então anônimos. Na sociedade do espetáculo utiliza-se a imagem como “a forma mais desenvolvida de mercadoria no capitalismo” (MARTINO, 2009, p. 221). Martino (2009) adverte, no entanto, que a distribuição das imagens espetaculares acontece em todos os lugares do cotidiano, neste sentido:

Os meios de comunicação, para Debord, podem ser entendidos como expressão última ou um canal privilegiado de expressão das imagens construídas no meio social. A mídia não é responsável pela sociedade do espetáculo; é um dos caminhos do espetáculo, possivelmente o mais poderoso, mas não o único. (MARTINO, 2009, p.223)

No campo do Direito, Machado e Canotilho (2003) travaram discussões com autores alemães que se posicionam contra a exibição deste tipo de programa. Ulrik e Hinriches defende que o princípio da dignidade humana é preterido pelo programa ao submeter seus participantes à lógica de concorrência, de reificação dos indivíduos, de aproveitamento econômico das emoções e privacidade entre outras coisas. Segundo os autores, Hinriches defende que, em nome da dignidade da pessoa humana, o Estado deve proteger os indivíduos de si mesmo e de suas decisões (2003, p.71). Já Huster, transfere a problemática da veiculação do programa dos participantes à sociedade que na “qualidade de membros de uma dada comunidade política e cultural, portadora de

determinadas valorações possibilitador as da coexistência livre e igual (...) sofre com a poluição intelectual e moral” (Huster in CANOTILHO; MACHADO, 2003, p. 76).

Em contraposição a Huster, Machado e Canotilho (2003) consideram que a liberdade de expressão em sentido amplo enriquece a biodiversidade axiológica e cultural e, ainda, expressões como moral pública são, por si, relativas dentro de uma sociedade livre e dificilmente constituirão fundamentos legítimos para restringir a liberdade de expressão. Por fim, os autores lembram que o público desses programas tende a ser heterogêneo (MACHADO e CANOTILHO, 2003, p. 83). Sobre o argumento de Hinriches, os autores criticam principalmente a visão paternalista em defesa da dignidade da pessoa humana assumida pela autora e que, os participantes, ao saírem do programa, alguns com carreiras meteóricas, “estão longe de apresentar sintomas físicos, emocionais e sociais de quem foi alvo de um atentado contra a dignidade” (2003, p.75).

Na Justiça Federal do Brasil, existem duas causas sobre o gênero reality shows. A primeira⁸² contra o Big Brother Brasil 12 (BBB – 12) – contra a GLOBO - por desrespeito aos valores éticos e a segunda⁸³ contra o programa Ilha da Sedução – contra o SBT - relacionada à Classificação Indicativa.

Na Ação Civil Pública impetrada contra o BBB-12 em 24 de abril de 2012, o Ministério Público de São Paulo, além de solicitar a adequação de conteúdo do *reality show* às finalidades educativa, artística, cultural e informativa a que direciona a Constituição, pediu, liminarmente, a proibição da emissora de exibir, nas futuras edições do programa, cenas relacionadas, ainda que em tese, à prática de crimes. O caso que motivou a Ação foi o suposto estupro de vulnerável praticado embaixo do edredon por um dos participantes do sexo masculino contra uma mulher que visivelmente parecia estar desacordada. A cena gerou imensa repercussão social e fez com que o programa expulsasse o suspeito do abuso e o levasse à delegacia. A liminar foi indeferida pela ausência de requisitos na causa de pedir tendo em vista que o inquérito policial contra o acusado do crime foi arquivado. Dentre outros pedidos, o Ministério Público solicitou, ainda, que a emissora exibisse uma campanha de conscientização sobre os direitos da mulher com o foco na violência de gênero. Contra a decisão, o MP-SP apresentou recurso de apelação. O processo encontra-se em trâmite.

⁸² Ação Civil Pública nº 0007265-47.2012.4.03.6100. Justiça Federal de São Paulo

⁸³ Ação Civil Pública nº 2002.38.00.033853-6. Justiça Federal de São Paulo.

7.4.1.2 Informação

Nesta categoria todas as ações foram ajuizadas contra telejornais que possuem cobertura com enfoque policial. Nas ações do tipo Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) foram 05 ações movidas contras as emissoras Band (01 ação), RedeTV (02 ações) e Rede Record (02 ações) citando 06 programas⁸⁴. Se considerarmos tanto as ações do tipo “a” quanto as do tipo “b” de Classificação Indicativa, tais programas foram o que mais foram objeto de Ações Cíveis Públicas por parte do Ministério Público Federal.

O programa “Aqui Agora” do SBT fundou o gênero jornalismo policialesco ainda no começo dos anos 90 no Brasil. Tais programas se diferenciam na forma de divulgar a violência fazendo uso, dentre outras questões, do sensacionalismo. Alsina (2009) indica que os jornais sensacionalistas alicerçam-se mais nas emoções do que na transmissão do saber⁸⁵ (2009, p.49). Mott (in MATHEUS, 2011) analisando a mídia coloca o “sensacionalismo como uma linguagem que estimula respostas emocionais, privilegiando crimes, desastres, sexo, escândalos e monstruosidades”. (2001, p. 35). A análise não está distante da ótica do grotesco trazida por Sodré, sobretudo ao mostrar o trágico, o anormal, o popularesco e o periférico. Um dos pedidos formulados pelo Ministério Público de Minas Gerais denota esta característica:

Quaisquer cenas de violência, em especial com armas de fogo, cenas com sangue, assassinatos, estupro, troca de tiros, crimes passionais, exploração de sexualidade, de dramas familiares, aberrações físicas, em aviltamento a dignidade da pessoa humana e, fundamentalmente toda e qualquer exploração de criança e de adolescente. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS, 2002, p. 55)

Matheus (2011), analisando a cobertura da violência, coloca que as narrativas sensacionais possuem forte matriz popular e trazem para o imaginário o sentimento de fragilidade do ambiente urbano e o medo da morte (2011, p. 98).

⁸⁴ Repórter Cidadão, Canal Aberto, Tolerância Zero, Correio Verdade, Brasil Urgente e RedeTV News.

⁸⁵ O autor acredita no papel social que o jornalista cumpre como transmissor de um certo tipo de saber. “O jornalista é o elo do conhecimento dos políticos, sociólogos, filósofos e dos cientistas com o cidadão. O jornalista está totalmente comprometido em fazer com que o público ache compreensível o acontecer. Para isso, deve procurar saber se o conhecimento que ele transmite pode ser compartilhado com seu público. O jornalista possui um papel social institucionalizado e legitimado na transmissão do saber cotidiano e age como tradutor do saber dos especialistas para o grande público”. (ALSINA, 2009, p. 268-269)

O fluxo sensacional parece proliferar o pânico, como uma espécie de contaminação espacial e temporal do caos e da desordem. Antes de se espalhar pela cidade, a violência se propaga no imaginário, fazendo as múltiplas experiências serem compartilhadas narrativamente. (MATHEUS, 2011, p. 99).

É notório que tal forma de cobertura da violência produz consequências sociais. Zaffaroni (2000, p. 18) em análise, chega a incluir as “agências de comunicação social” dentro do sistema penal. Para o autor, a mídia possui um papel importante na reprodução de estereótipos de criminosos, no estímulo à criminalidade (quando estimula o consumo exacerbado e transforma criminosos em heróis) e na intensificação de uma sensação de insegurança generalizada (2005, p. 131).

Por outro lado, ações judiciais analisadas alertam também para a violação de direitos dos acusados. Dentre as violações citadas estão o incentivo à violência e à tortura (CF-88, art. 5º, XLIII), o desrespeito à integridade física e moral do preso (CF-88, art. 5º, XLIX) e à dignidade da pessoa humana (CF-88, art. 1º, III), o uso indevido das imagens (CF-88, art 5º, X) e a quebra do princípio de presunção de inocência (CF-88, art. LVII), do direito de permanecer calado (CF-88, art 5º, LXIII) e do direito à honra (CF-88, art 5º, X). O Ministério Público de Sergipe chega a solicitar em um dos seus pedidos que o Estado de Sergipe seja condenado a não permitir a tomada de imagens de presos provisórios, bem como a realização de entrevista sem autorização (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE, 2007, p. 8). Apesar dos exemplos acima, percebeu-se que a maioria das ações analisadas enfocano prejuízo social da veiculação da violência sem mencionar os danos aos acusados e a revitimização dos envolvidos.

Outra ação civil pública contra programas de jornalismo policial chamou atenção pelo fato de que as consequências sociais provocadas pela abordagem sensacionalista causaram prejuízos concretos à população. A ação proposta pelo Ministério Público de São Paulo foi contra o programa RedeTv News que transmitiu ao vivo o que seria um ataque do PCC à cidade de São Paulo.

Dois dias depois dos ataques atribuídos ao PCC à cidade de São Paulo em 15.05.2006, a RedeTv, na pessoa de Marcelo Rezende, repete e inventa ataques, colocando seus telespectadores em pânico, a despeito dos Pedidos da autoridade:

“Neste momento o PCC volta a atacar a Cidade de São Paulo...”. (...) se você não tem o que fazer na rua, não seja necessário, uma coisa de urgência, fique em casa”.

Marcelo Rezende, Rede TV News, dia 17.05.2006.

“Marcelo, eu gostaria de pedir uma gentileza sua, né? É um reforço para orientar nossa população para que não entre em pânico...não está acontecendo nada de anormal na cidade...do jeito que foi mostrado aí pela Rede TV, está causando um certo medo na população, está congestionando o nosso trabalho pelo 190.

Então, muitas pessoas entrando em contato querendo saber o que está acontecendo na cidade, amedrontadas.

(...) eu gostaria de pedir uma gentileza sua: para que nos ajude a orientar a população de que a situação está tranquila (...).”

Maria Aparecida de Carvalho Yamamoto, Porta-Voz da Polícia Porta-Voz da Polícia Militar em São Paulo, no mesmo programa. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, p. 1-2, 2007).

Segundo o Ministério Público, o apresentador do programa utilizou outros crimes acontecidos em São Paulo associando-os ao PCC (Primeiro Comando da Capital). O Parquet aduz que a divulgação repetitiva dos dados levou o pânico à sociedade e o congestionamentos das linhas de telefone do 190 em prejuízo da coletividade. A ação respalda-se no art. 16, da Lei de Imprensa, segundo o qual é crime “publicar ou divulgar notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados, que provoquem perturbação da ordem pública ou alarma social”.

Outra Ação Civil Pública recente que causou muita repercussão foi movida após o programa Correio Verdade veicular, em 30 de setembro de 2011, em horário de almoço (12h às 13h) cenas de um estupro de uma criança ocorrido na cidade de Bayeux, região metropolitana de João Pessoa. As cenas exibidas foram gravadas por um celular e repetidas inúmeras vezes pelo programa. Os pedidos liminares foram apreciados 06 meses e dois dias depois, sendo todos julgados improcedentes. Segue um dos argumentos utilizados pela Juíza para rejeitar o pedido liminar de suspensão do programa:

Chama também a atenção o fato de que a suspensão do programa não atingiria o fim perseguido pelo Ministério Público Federal, na medida em que outros veículos de comunicação social, com abrangência estadual, no mesmo horário, estão também veiculando programas de "reportagem policial", valendo-se do mesmo formato sensacionalista e de hiperdramatização da criminalidade. (BRASIL, 2012a)

O desmerecimento com a causa, sob o argumento de sua frequência, impressiona se for analisado que direitos, principalmente sociais, estão sendo continuamente violados e nem por isso são desconsiderados em brigas judiciais. No entanto, o teor da decisão, bem como outras que serão apreciadas posteriormente, representa o entendimento da justiça nestes processos.

7.4.1.3 Outros

Neste caso, também há predomínio de somente uma categoria, a de programas religiosos. As três ações localizadas contra esse tipo de programas tem como público alvo agressões homossexuais, ateus e praticantes de religiões afro-descendentes. Em todas elas, as ações indicavam o apresentador/pastor como o responsável por violar direitos destas minorias.

Em um dos casos, consta dentre os pedidos da Ação⁸⁶ movida contra o programa “Vitória em Cristo” apresentado pelo Pastor Silas Malafaia, além da obrigação de não fazer no sentido de não repetirem o pronunciamento danoso, também a solicitação de retratação dos comentários homofóbicos proferidos. Dentre eles, o pastor declarou em programa “Os caras na Parada Gay ridicularizaram símbolos da Igreja Católica e ninguém fala nada. É pra Igreja Católica 'entrar de pau' em cima desses caras, sabe? 'Baixar o porrete' em cima pra esses caras aprender (sic). É uma vergonha” (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, p. 3, 2012). Para o Ministério Público, o conteúdo, além de ser homofóbico, incita a violência contra os homossexuais, desrespeitando seus direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana. Na decisão liminar o Juiz entendeu pela impossibilidade jurídica do pedido, indeferindo a inicial e julgando extinto o processo sem resolução de mérito.

Por tudo isto e diante da clareza das normas acima transcritas, impossível não ver na pretensão de proibição do pastor co-réu de proferir comentários acerca de determinado assunto em programa de televisão e da emissora de televisão deixar de transmitir, uma clara intenção de ressuscitar a censura através deste Juízo. Para os que não aceitam seu sepultamento - e de todas as normas infraconstitucionais que a previram - restam alternativas democráticas relativamente simples para a programação da televisão: a um toque de botão, mudar de canal, ou desligá-la. A queda no IBOPE tem poderosos efeitos devastadores e mais eficientes para a extinção de programas que nenhuma decisão judicial terá. Paradoxalmente, embora não haja nada mais velho e ultrapassado que jornal do dia anterior - o que se dirá de programa de televisão - o ingresso deste debate em juízo terminará por permitir uma sobrevida no discurso do pastor, que estaria superado não fosse esta ação (BRASIL, 2013).

No caso em tela, o juiz considera a liberdade de expressão como direito absoluto desconsiderando, inclusive, sua relativização quando, por meio do seu uso, ocorre a violação de outros direitos fundamentais.

⁸⁶ Ação Civil Pública nº0002751-51.2012.4.03.6100 no Tribunal de Justiça de São Paulo.

Santos (2004) indica que, para além da compra de horários nas emissoras, em 2004, 12,6% das concessões de geradoras de TV aberta e de 14,3% das permissões de Retransmissoras (RTV) no país eram de igrejas. (SANTOS, 2004, p. 175). Em pesquisa, Zapani (2011) elaborou uma tabela com as inserções televisivas das 05 principais igrejas neopentecostais, diferenciando quando trata-se de locação de horário e uso de propriedade. Todas as veiculações são em rede nacional. Veja-se:

Quadro 2 – Levantamento de inserções televisivas de igrejas neopentecostais.

Nº	Igreja	Televisão	Horário	Período ⁸⁷
1	Igreja Universal do Reino de Deus	Rede Record (proprietária)	30h semanais	M
		Rede TV! (locação de horário)	26h semanais	M, Ma e T
2	Igreja Internacional da Graça de Deus	Rede TV! (locação de horário)	42h semanais	M, Ma e T
		Band (locação de horário)	2,1h semanais	Horário Nobre N
3	Igreja Apostólica Renascer em Cristo	Band (locação de horário)	13h semanais	M, Ma
4	Associação Vitória em Cristo	Band (locação de horário)	1h semanais	Ma
		Rede TV! (locação de horário)	1h semanais	Ma

Fonte: Dados encontrados em tabela. ZAPANI, 2010, p. 97.

Zapani (2011) relaciona o avanço midiático das igrejas evangélicas ao crescimento representativo desta categoria no Congresso Nacional. Segundo o autor, os evangélicos extrapolaram o poder simbólico da religião para os *locus* político e midiático (2011, p. 37). De 2007 a 2011 os evangélicos aumentaram em 60% sua bancada representativa no congresso nacional (de 44 cadeiras para 73). Santos e Capperelli (2004) indicam que um dos riscos desta relação é a possibilidade de intransigência frente à diversidade social, seguindo uma pauta marcada por “tendências monopólicas de mercado ou por dogmas religiosos” (2004, p. 19). Quanto à regulação específica de controle de conteúdo, os autores afirmaram ainda em 2004 que

A ausência de controle do conteúdo transmitido pela televisão alinhada ao rápido crescimento dessas Igrejas Eletrônicas, no ambiente das comunicações e na esfera política, se mostra preocupante quando manifestações desta natureza são reiteradamente reproduzidas em veículos diversos, alguns deles definidos na outorga

⁸⁷Legendas: M(madrugada), Ma (manhã), T(tarde) e N(noite).

como de natureza exclusivamente educativa.
(SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, 2004, p.20)

Lima (2008) questiona a legalidade em que emissoras abertas podem negociar espaços de subconcessão de parte de um serviço público que foi lhe outorgado pelo Estado. Ainda, o autor questiona a utilização deste espaço para uso de proselitismo religioso utilizando um serviço público de um Estado laico.

7.4.2 Classificação Indicativa

No polo passivo, a pesquisa encontrou um outro cenário nas ações de Classificação Indicativa. Neste caso, a emissora mais citada foi a rede Globo (06 ações), depois a Band com quatro, SBT com 03 e, por fim, a Record com duas ações. A RedeTV! que ficou em primeiro lugar nas ações do tipo “a” não foi citada em nenhuma das ações. Nota-se uma inversão do quadro: nas ações de desrespeito aos valores éticos, percebeu-se claramente que as emissoras que possuíam linha editorial voltada para programas popularescos destacaram-se na pesquisa. Tal mudança também se confirma nos gêneros dos programas, enquanto que os programas de auditório foram o principal objeto das ações, no caso da classificação indicativa, as novelas ficaram em primeiro lugar, conforme se vê na tabela a seguir:

Tabela 7 - Percentual de ações civis públicas sobre as categorias Entretenimento e Informação segundo o gênero.

CATEGORIA	%
Entretenimento	80%
<i>Gênero</i>	
Novelas	42%
Filmes	17%
Series e Minisséries	8%
Reality-shows	8%
Variedades	8%
Auditório	8%
Colunismo Social	8%
Informação	20%
<i>Gênero</i>	
Telejornal	100%

Fonte: Ações Civis Públicas. Elaboração própria.

Diversamente das ações de Desrespeito aos valores éticos (a), encontrou-se também mais gêneros na categoria entretenimento e a diminuição de uma categoria. A categoria “Outros” não foi encontrada na pesquisa de Classificação indicativa.

Para uma melhor análise, procurou-se também saber qual o conteúdo mais mitigado segundo os três critérios de classificação utilizados no Manual de Classificação Indicativa (Portaria do SNJ nº 8/2006). O critério “violência” apresentou 50% das reclamações das ações, “sexo e drogas” ficou em segundo lugar, com 44%, com apenas uma citação a menos, já o tema “drogas” esteve presente em uma ação, representando 6%. Observa-se que, utilizando uma via metodológica, a pesquisa, a partir de uma análise de conteúdo, enquadrou todos os programas e reclamações trazidas nas Ações pelo Ministério Público nos três critérios utilizados no Manual, ainda que as ações fossem anteriores à publicação deste Manual (Portaria do Ministério da Justiça n.ºs 1.100/2006). Acentue-se que o Manual traz claramente a descrição dos critérios, o que facilitou o seu enquadramento.

7.4.3 Entretenimento

As novelas são as maiores responsáveis pelas ações de Classificação Indicativa considerando tanto o gênero “entretenimento” quanto “informação”. Na televisão brasileira, este gênero é o mais produzido detendo também os maiores números de audiência (ARONCHI DE SOUZA, 2004. p.123 e LOPES, 2003, p. 22). Em 2011, percentualmente, 32,7% da programação das cinco emissoras é composta por novela. Ou seja, quase 1/3 da programação das principais emissoras de TV do país é constituído deste gênero ficcional. Somente a Globo detém 15,1% deste percentual⁸⁸. Segundo Reimão (1997), na década de 70, a Rede Globo utilizou as novelas como carro-chefe da programação conseguindo a hegemonia de audiência desde então (1997, p. 48). A emissora convencionou transmitir três novelas no horário nobre da televisão brasileira. Na sua grade programática, ainda há reprise das novelas no período da tarde e, recentemente, ainda abriu-se o horário das 23hs para a exibição de produções refilmadas, os *remakes*. Todas as ações civis públicas analisadas foram contra a rede Globo.

⁸⁸ As demais emissoras: Band – 2,6%, Record – 4,8%, SBT – 10,2%. (ANCINE, 2013).

A despeito das reprises das novelas, uma das ações⁸⁹ impetradas contra a emissora trata da não adaptação da novela *Senhora do Destino* ao horário vespertino para o “Vale a Pena Ver de Novo”. O artigo 19 da portaria 1.220/2007 indica a faixa de horário permitida para a exibição segundo classificação indicativa do programa:

II – obra audiovisual classificada como não recomendada para menores de 12 (doze) anos: inadequada para exibição antes das 20 (vinte) horas;

III – obra audiovisual classificada como não recomendada para menores de 14 (catorze) anos: inadequada para exibição antes das 21 (vinte e uma) horas;

IV – obras audiovisual classificada como não recomendada para menores de 16 (dezesesseis) anos: inadequada para exibição antes das 22 (vinte e duas) horas; e

V – obras audiovisual classificada como não recomendada para menores de 18 (dezoito) anos: inadequada para exibição antes das 23 (vinte e três) horas. (BRASIL, 2007)

Segundo a mesma portaria, as obras classificadas como “livre” ou “não recomendada para menores de 10 anos” podem ser exibidas em qualquer horário. No caso da novela *Senhora do Destino*, a mesma teve na sua primeira exibição a classificação indicativa “não recomendada para menores de 12 anos”, já na reprise, a emissora autotranscreveu a obra como “não recomendada para menores de 10 anos”. Segundo o Ministério Público, a emissora não cumpriu com as adaptações necessárias à reexibição da obra expondo conteúdo impróprio para o horário. Consta na Inicial da Ação que o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS) chegou a emitir duas advertências à emissora e, após a constatação da continuidade de descumprimentos, abriu processo administrativo em que indeferiu a autotranscrição do programa realizado pela emissora como “não recomendada para menores de 10 anos” para “não recomendada para menores de 12 anos”.

Outra problemática parecida encontrada na pesquisa foi a reexibição de cenas das novelas por outros programas. Foi o caso da Ação⁹⁰ no qual o programa “Mais Você” exibiu repetidas vezes as cenas da novela “Duas Caras” em que personagem Alzira faz uma performance no *pole dancing*. A Ação Civil Pública também se preocupou com a variação de fuso de horários entre os Estados Brasileiros na medida em que a Portaria prevê o respeito a tal variação, bem como a do horário de verão.

⁸⁹ Ação nº0022435-47.2010.4.02.5101. Justiça Federal do Rio de Janeiro.

⁹⁰ Ação Civil Pública nº 2008.38.00.008354-0 Justiça Federal de São Paulo.

Academicamente, diversos autores reconhecem a importância do estudo sobre o tema. Maria Immacolata Vassalo de Lopes (2009) é uma das quais utiliza a novela como um objeto de estudo privilegiado da sociedade contemporânea brasileira

A telenovela, ao longo do tempo, transformou-se em um verdadeiro fenômeno nacional, passando a ser o produto que, talvez, melhor capta, expressa e alimenta as angústias e ambivalências que marcam as rápidas mudanças vividas pela sociedade brasileira, constituindo-se em um discurso privilegiado do imaginário social. Uma verdadeira narrativa da nação capaz de promover discussões públicas sobre dramas privados e conversas privadas sobre discussões públicas. (LOPES, 2009, p. 101)

A autora diz que as novelas são responsáveis por construir uma “comunidade nacional imaginada”⁹¹ pelo seu poder de criação de vínculo com o público que a acompanha e incorpora a ideia de pertença ao grupo social. Segundo Lopes (2003, p.18), a novela “possui uma penetração na sociedade brasileira devido a uma capacidade peculiar de alimentar um repertório comum por meio do qual pessoas de classes sociais, gerações, sexo, raça e regiões se posicionam e se reconhecem uma às outras.

A autora ainda coloca que tais repertórios produzidos pelas novelas substituíram os repertórios outrora difundidos por instituições socializadoras tradicionais como a família, a Igreja, a escola, o Estado.

Neste sentido, a televisão, a telenovela em particular, é emblemática no surgimento de um novo espaço público, no qual o controle de formação e dos repertórios disponíveis mudou de mãos, deixou de ser monopólios dos intelectuais, políticos e governantes, dos titulares dos postos de comando da sociedade.

Duplamente contraditório é o fato de este espaço público surgir sob a égide do setor privado, onde, não por coincidência, o produto de maior popularidade e lucratividade da televisão brasileira é a telenovela; e sob a égide da vida privada, uma vez que a narrativa televisiva já foi definida como uma narrativa por excelência sobre a família. (LOPES, 2003, p.18-19)

É notório que os enredos ficcionais produzidos pelas novelas brasileiras possuem grande reverberação social e fazem parte da nossa cultura. No entanto, as emissoras se utilizam frequentemente de cenas de violência, desintegração familiar, erotização etc, que não são adequadas ao nível de desenvolvimento psíquico da criança

⁹¹ A autora retira o termo de B. Anderson que descreveu como comunidades imaginadas a situação de emergência dos Estados Unidos na Europa do século XIX associando a consolidação do sentimento de pertença trazido pelo surgimento da imprensa escrita e das línguas nacionais. (LOPES, 2003, p.18)

e do adolescente. As normas preventivas do ECA devem ser respeitadas visando o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes. Neste sentido, a classificação indicativa deve ser respeitada.

7.4.4 Informação

Assim como nas ações de Desrespeito aos valores éticos, a única ação concernente ao gênero telejornais nesta categoria foi o programa Hora da Verdade, exibido pela Band e com o perfil de jornalismo policial. A ação diverge das outras ações de Desrespeito aos valores éticos por seu conteúdo relacionar a violação de direitos ao horário em que se é exibido o programa.

É indubitável, pois, de tudo quanto se expôs até o momento, que a Demandada vem constantemente explorando a intimidade de seres humanos, oferecendo a miséria humana como entretenimento, subvertendo, por conseguinte, dispositivos contidos na Constituição da República.

De outra sorte, o programa atacado nesta ação ainda contraria frontalmente as normas preventivas do Estatuto da Criança e do Adolescente, implicando uma série de funestas influências sobre a mente e o comportamento de uma massa difusa de crianças e adolescentes que se encontram em estágio de desenvolvimento: a uma, em função de seu conteúdo e temática altamente perversos, promovendo a banalização da violência, levando ao ar, durante todo o tempo, cenas com armas de fogo, cenas com sangue, assassinatos, estupros, troca de tiros, crimes passionais, exploração de sexualidade, aberrações físicas etc., e, a duas, porque é exibido em uma hora absolutamente imprópria, em que todos ainda têm livre acesso à televisão (note-se, do relatório apresentado pelo Ministério da Justiça, que o programa “Hora da Verdade” vai ao ar por volta das 16:00 horas). (PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM MINAS GERAIS, 2003, p. 11)

Atualmente, programas jornalísticos não se sujeitam à classificação indicativa. A Portaria 1.220/2007 também proíbe que o DEJUS encaminhe parecer para órgãos competentes, incluindo o Ministério Público ainda que em caso de cometimento de abusos.⁹²

⁹²Art. 5º. Não se sujeitam à classificação indicativa no âmbito do Ministério da Justiça as seguintes obras audiovisuais:

I – programas jornalísticos ou noticiosos; II – programas esportivos; III – programas ou propagandas eleitorais; e IV – publicidade em geral, incluídas as vinculadas à programação.

§1º. Os programas exibidos ao vivo poderão ser classificados, com base na atividade de monitoramento, constatada a presença reiterada de inadequações.

A quantidade de ações desse tipo de programa em presença e o fato do seu estilo se distanciar do jornalismo tradicional leva ao questionamento quanto à necessidade de uma alteração na portaria. Tendo em vista que a Classificação Indicativa consiste no meio mais eficaz e democrático presente na legislação brasileira para o controle de conteúdo, incluir os programas policiais nesta ordem ao menos advertiria os telespectadores quanto o seu conteúdo. Outro aspecto relevante é que a maioria desses programas são transmitidos em horário de almoço, faixa horária em que crianças e adolescentes estão em casa. De fato, incorre-se no risco que a medida seja taxada como censura principalmente tendo em vista que são os programas noticiosos os principais responsáveis pela direito à informação na sociedade. No entanto, ao agir com parcialidade e sensacionalismo os programas policiais não seguem pilares básicos do jornalismo tradicional. A utilização de ironias, piadas, o uso de efeitos sonoros típicos de filme de ação são exemplos típico que os aproximam mais a programas de entretenimento.

Em breves conclusões acerca do polo passivo das ações civis públicas, notou-se importantes diferenciações e semelhanças entre as ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) e de Classificação Indicativa (b). Percebeu-se que a categoria de entretenimento encontra-se nas duas como ponto alvo de reclamações. No entanto, enquanto que nas ações de desrespeito aos valores éticos, viram-se ações voltadas para programas com caráter popularescos, nos de classificação indicativa as novelas se sobressaíram. Curran e Seaton (1997 p. 228) indicam que a pressão sobre a televisão comercial para maximizar audiências conduz, naturalmente, a uma preferência pelo entretenimento. “A televisão comercial produz audiência e não programas. Os anunciantes, ao comprarem alguns segundo de tempo televisivo, estão, na realidade, a comprar telespectadores aos milhares” (CURRAN; SEATON, 1997, p. 217) Para os autores é este aspecto que ajuda a determinar que tipos de programas são feitos, quando são exibidos e quem os vê.

Neste sentido, chegamos à questão da importância da regulação como forma limitadora das forças do mercado. Bourdieu (1997) nas críticas colocadas em Sobre a Televisão, destaca como a busca por audiência condiciona o fazer televisivo. Sujeitos à

§2º. A não atribuição de classificação indicativa aos programas de que trata este artigo não isenta o responsável pelos abusos cometidos, cabendo ao DEJUS/SNJ encaminhar seu parecer aos órgãos competentes, exceto quanto aos programas jornalísticos ou noticiosos. (Portaria 1.220/2007)

lógica mercadológica do lucro, os canais de televisão aberta utilizam-se de muitos artifícios para o alcance da audiência. Braga (2006, p. 60) acredita que boa parte das características negativas dos meios audiovisuais atuais “decorre provavelmente dos usos e interesses comerciais envolvidos, mais que de uma incompetência estrutural dos processos audiovisuais de comunicação”. Já Owen Fiss (2005, p. 48) relaciona a busca incessante por lucros ao distanciamento dos valores democráticos.

7.5. Tempo

Segundo as análises temporais dos 26 processos no âmbito da justiça federal, as ações civis públicas propostas pelo Ministério Público contra conteúdos veiculados por emissoras televisivas são relativamente recentes. O primeiro processo localizado data de 11 de outubro de 2002. Impetrada pelo Ministério Público de Minas Gerais, a ação foi movida contra o SBT pela transmissão do programa Ilha da Sedução em horário inadequado para o público infantil⁹³. Pouco tempo depois, em 18 de novembro do mesmo ano, o mesmo órgão ajuizou uma ação⁹⁴ contra dois programas, um de jornalismo policial e outro de auditório, apresentado por João Kleber, transmitidos na RedeTV!. Os programas Canal Aberto e Repórter Cidadão saíram do ar em 2004 e 2005, respectivamente, mas a ação encontra-se em curso até hoje⁹⁵ em sede de 2º instância no Tribunal Regional Federal, sendo a mais longa dentre as analisadas com 3.896 dias de tramitação.

Um dos pontos cruciais para as transformações ocorridas na sociedade no último século foi a avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Na “Condição pós-moderna”, David Harvey (1989) indica que essas alterações geraram “uma intensa fase de compressão do tempo-espaço” (1989, p. 258). Neste contexto, segundo o mesmo autor, “a televisão de massa (...) possibilita a experiência de uma enorme gama de imagens vindas de espaços distintos quase simultaneamente, encolhendo os espaços do mundo numa série de imagens de uma tela de televisão” (HARVEY, 1989, p. 264).

A análise do tempo de duração dos processos possui particular relevância quando se trata do conteúdo televisivo. Uma vez que a comunicação tem como característica inerente a agilidade e a rapidez na transmissão do conteúdo, a linha

⁹³ Ação Civil Pública nº 2002.38.00.033853-6. Justiça Federal de Minas Gerais.

⁹⁴ Ação Civil Pública nº 2002.38.00.040996-6. Justiça Federal de São Paulo.

⁹⁵ A data da última pesquisa no site do TJ foi de 16.06.2013

existente entre o tempo de duração do processo e a efetividade do direito é ainda mais estreita. Ao ser veiculado em cadeia nacional, o conteúdo é assistido por milhões de pessoas de modo que, eventuais abusos cometidos pelas emissoras, produzem efeitos imediatos em grandes escalas. Neste sentido, uma resposta jurídica rápida é essencial para reduzir os danos causados pela transmissão de conteúdos considerados ofensivos à sociedade. Esta demanda imediatista é, por si, antagônica ao tempo de duração habitual de um processo na justiça.

Além das premissas essenciais que condicionam a duração do processo há, conforme indica Sousa Santos (2008), um consenso de que o déficit de organização, gestão e planejamento da justiça também respondem por sua ineficácia e ineficiência (2008, p. 10). Na análise empírica específica (tabela 8), os resultados concernentes ao tempo de processamento das ações civis públicas corroboram esta afirmação.

Conforme descrito na primeira coluna da tabela, procuramos analisar o tempo envolvendo o início das ações em primeira e segunda instância e as principais decisões que as intermediassem. O resultado foi atribuído em dias a partir das diferenças entre as datas registradas de cada andamento nos sites da Justiça Federal. Para configurar um diagnóstico mais detalhado do tempo de duração das ações, colocaram-se as ações que tiveram o menor e o maior prazo dentro de cada quesito analisado, bem como o tempo médio do conjunto das ações (que corresponde à soma de todos os dias dividido pela quantidade de processos). Já a mediana apresenta o cálculo estatístico mais adequado para a descrição de tendência central de valores (Freitas, 2000, p.110) fornecendo uma melhor apreensão do resultado.

Tabela 8 - Resumo do tempo (em dias) do processamento das ações civis públicas.

Tempo	Total de ações	Mínimo	Máximo	Média	Mediana
Tempo entre a entrada e a decisão liminar	19	1	370	66,10	43
Tempo entre a entrada e a sentença em 1ª instância	24	77	2945	950,75	820
Tempo entre a decisão liminar e a sentença em 1ª instância	17	0	2936	1021,23	951
Tempo entre a entrada em 2ª instância e a decisão em 2ª instância	6	204	2286	1223,5	1228,5

Tempo entre a entrada em 1ª instância e a decisão em 2ª instância	6	397	3317	1757	1886,5
--	---	-----	------	------	--------

Fonte: Sites da Justiça Federal. Elaboração própria

Os dados mínimos e máximos demonstram a discrepância entre o tempo levado para a solução de um e de outro processo a exemplo dos processos mais longos, que percorreram duas instâncias (vide última coluna da tabela). No tempo entre a entrada na 1ª instância e a decisão em 2ª instância, enquanto o prazo mínimo levou, em termos arredondados, um ano (397 dias), o máximo levou cerca de dez (3.317 dias). A mediana demonstrou um número elevado de dias principalmente nos processos que percorreram os Tribunais Regionais Federais. Dos processos findos nas Justiças Federais, 37,5% foram para os Tribunais Regionais Federais em grau de recurso.

Quanto ao tempo percorrido até a decisão da tutela antecipada, ao se comparar com os outros andamentos, a mediana foi relativamente baixa com 43 dias. A Tutela Antecipada das ações corresponde a um instrumento fundamental para garantir a efetividade do direito tendo em vista a urgência que caracteriza tanto o instrumento processual quanto a imediata lesão ao direito que o conteúdo é capaz de provocar. Nas ações civis públicas analisadas, 73% do total (18 em termos numéricos) continham pedido de tutela antecipada. Não foi encontrada entre as ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) e as de Classificação de Conteúdo (b) uma alteração significativa no tempo dos processos. Veja-se a tabela:

Tabela 9 - Resumo do tempo (em dias) dos processos de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais (b) Classificação Indicativa.

Tempo	Total de ações	Ações tipo "a"	Ações tipo "b"
		Mediana	Mediana
Tempo entre a entrada e a decisão liminar	19	54	19
Tempo entre a entrada e a sentença em 1ª instância	24	620	911
Tempo entre a decisão liminar e a sentença em 1ª instância	17	884	1046
Tempo entre a entrada em 2ª instância e a decisão em 2ª instância	6	1318	1228,5

Tempo entre a entrada em 1ª instância e a decisão em 2ª instância	6	1407	1886,5
--	---	------	--------

Fonte: Sites da Justiça Federal. Elaboração própria .

Num âmbito global, as ações de Classificação Indicativa demoraram mais tempo do que as de Desrespeito. Tal aspecto indica que, ainda que as normas de classificação indicativa sejam mais objetivas quanto o enquadramento do direito à comunicação violado, reduzindo, em tese, o nível de subjetividade das decisões, isto não indica que as ações levem menos tempo para serem decididas.

No quadro geral, o tempo de duração dos processos não dão conta da rapidez com que o direito é violado. Nas Ações de Controle de Conteúdo, dos 16 programas contestados, 05 saíram do ar no decorrer da ação. Percebe-se que, em contraposição ao modelo midiático, o formato burocrático da justiça bem como suas premissas processuais conduzem a uma lentidão “natural” na solução dos casos⁹⁶. A velocidade das transmissões, o fluxo incessante de informações e o imediatismo divergem da lentidão, do atraso e do direito ao contraditório dos processos. Neste sentido, a saída jurisdicional para a solução desses conflitos não produz respostas eficazes.

Sousa Santos (2007), no trabalho de acesso e democratização do judiciário, assente a importância da construção de um novo paradigma de resolução de conflitos que não esteja exclusivamente dependente dos tribunais na resolução dos litígios. (2007, p. 31). No direito comparado, ainda que existam normas com orientações de conteúdo similares ao Brasil, os marcos regulatórios criam entidades reguladoras independentes que zelam pelo seu cumprimento, mas que efetuam respostas extrajudiciais de resolução de conflitos. A UNESCO orienta:

Uma autoridade independente é mais bem posicionada para agir com imparcialidade em questões de interesse público e evitar a influência indevida de interesses políticos ou da indústria. Para isso, a autoridade reguladora independente deve ter suas competências e responsabilidades estabelecidas em um instrumento de direito público, com autonomia para gerir seus próprios recursos; seus membros devem ser escolhidos de forma independente, protegidos por lei contra pressões e desligamento injustificado. (MENDEL e SALOMON, 2011,p. 13)

⁹⁶ Neste sentido, Lucon (2013) diz: “O processo, como método de solução dos conflitos, é dinâmico e, como consequência, encontra no fator tempo um de seus elementos característicos e naturais.”

Resta comprovado que a morosidade na resposta das ações não torna a via jurisdicional mais adequada para a resolução de litígios. No entanto, a legislação nacional só apresenta esta saída viável. A experiência internacional indica que casos de controle de conteúdo realizados por agências reguladoras independentes do Estado tem garantido êxito.

No Chile, segundo apuramos, o Conselho Nacional de Televisão é considerado um defensor das normas morais e éticas. Isso é bem visto pela maior parcela do público, principalmente porque o conselho vem fazendo esforços para atualizar as orientações e os padrões de conteúdo, refletindo as normas sociais e os costumes de hoje. (...) A Alemanha adota uma abordagem singular para mensurar as normas morais e éticas, contando com a participação direta da comunidade na administração do sistema de regulação. As emissoras são reguladas em cada Estado pelos conselhos de radiodifusão (Rundfunkräte). Os conselhos são compostos por representantes de diversas organizações comunitárias, tais como entidades religiosas, associações profissionais e grupos culturais e étnicos. O modelo alemão tenta ter uma representação equilibrada, dividindo o poder entre essas diferentes correntes da sociedade, conforme salientado anteriormente. (MENDEL e SALOMON, 2011, p. 46)

Leal Filho (1997) também cita de órgãos similares como o *Broadcasting Standards Council* na Grã-Bretanha e do Conselho Superior de Audiovisual da França (1997, p. 25). Em Portugal existe a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) que sobre a matéria de conteúdo aprecia e decide sobre as queixas relativas aos direitos de Resposta, Antena, etc. Com competências consultivas, de licenciamento, fiscalização e sanção, o órgão atua, segundo Machado (2002, p. 912), sob uma forma quase jurisdicional tendo em vista que suas decisões possuem forças vinculativas⁹⁷.

7.6. Doutrina

Diante da constatação da existência de um número reduzido de doutrina brasileira que trate, especificamente, do controle de conteúdo e/ ou da programação televisiva, a pesquisa, inicialmente, buscou analisar nas iniciais das Ações Civis Públicas quais são os principais embasamentos teóricos utilizados pelo Parquet para persuasão deste direito na Justiça. Com as análises na íntegra dos textos das Iniciais, os dados forneceram os doutrinadores utilizados na argumentação de direitos

⁹⁷ Machado se referia a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) que foi substituída pela ERC em 2004 mantendo seus poderes de supervisão e sanção.

constitucionais, no campo do direito administrativo etc, revelando um diagnóstico dos teóricos mais citados, neste tipo de ação, pelo Ministério Público Federal.

A pesquisa catalogou todos os autores e obras citados nas 26 ações civis públicas analisadas chegando a um total de 55 títulos de 51 diferentes autores⁹⁸. Uniformizaram-se as informações em “nome do autor” e “nome da obra” para reduzir os dados que poderiam fornecer divergências na catalogação, em seguida, extraiu-se a frequência da de citações localizadas.

Das 55 referências encontradas há 41 livros, 11 artigos, 01 cartilha, 01 Informe Legislativo e 01 monografia. Dos títulos utilizados pelo Ministério Público como fundamentação das peças, apenas 6 são de literatura alienígena⁹⁹. Não foram encontradas grandes diferenciações bibliográficas entre as Ações de Desrespeito aos valores éticos e morais (a) e as de Classificação Indicativa (b). Nas ações de Classificação Indicativa apenas 03 livros não foram encontrados na lista das ações de Desrespeito (b), dentre eles merecendo destaque a obra Haim Gruspun “Psiquiatria Infantil” que foi segunda referência mais frequente neste tipo de ações. A obra foi utilizada pelos Procuradores no embasamento da influência da televisão sobre o comportamento infantil. Quanto aos títulos mais citados nos dois tipos de ações, com exceção de “Psiquiatria Infantil”, as 02 listas possuem títulos idênticos no topo da lista. Observe-se a tabela por ordem de classificação pela soma geral das frequências:

Tabela 10 - Frequência de citações por títulos nas ações civis públicas em (a)Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) as de Classificação Indicativa. * Valores expressos em números absolutos.

Nº	Autor – Obra	Títulos	Freq - "a" (f)	Freq - "b" (f)	TOTAL
1	BARBOSA MOREIRA, José Carlos.	Ação Civil Pública e Programação na TV.	13	12	25
2	BITTAR FILHO, Carlos Alberto.	Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro	13	6	19

⁹⁸Três autores tiveram duas obras de cada citadas, sendo eles: MORAES, Alexandre de.com as obras Direito Constitucional e Direitos Humanos Fundamentais; SARLET, Ingo Wolfgang com Dignidade da pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988 e A Eficácia dos Direitos Fundamentais e, por fim, RAMOS, André de Carvalho com “A Abrangência Nacional de Decisão Judicial em Ações Coletivas: O Caso da Lei 9.494/97” e “A ação civil pública e o dano moral coletivo”.

⁹⁹ São eles: ALEXY, Robert. Teoria de los Derechos Fundamentales. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição; FREUD, Sigmund. Psicología de las masas; KANT, Immanuel. Fondements de La Métaphysique de Moeurs; LUÑO, Pérez. Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitución. SEIDMAN, Steven. Queer Theory: sociology

3	MANCUSO, Rodolfo de Camargo.	Controle Jurisdicional do Conteúdo da Programação Televisiva.	9	6	15
4	RAMOS, André de Carvalho.	A ação civil pública e o dano moral coletivo	7	6	13
5	SILVA, José Afonso da	Curso de Direito Constitucional Positivo.	8	2	10
6	GRUSPUN, Haim.	Psiquiatra Infantil	0	8	8
7	DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella	Direito Administrativo	7	0	7
8	ALARCON, Anderson de Oliveira; QUIRINO, Humberto.	Programação Televisiva para Crianças e Adolescentes: limites e possibilidades de controle	4	2	6
9	SARLET, Ingo Wolfgang.	A Eficácia dos Direitos Fundamentais	5	0	5
10	CANOTILHO, Joaquim José Gomes.	Direito Constitucional e Teoria da Constituição.	2	2	4
11	MELLO, Celso Antônio Bandeira de.	Curso de Direito Administrativo	3	1	4
12	MORAES, Alexandre de.	Direitos Humanos Fundamentais.	4	0	4
13	PEREIRA, Caio Mário da Silva.	Responsabilidade Civil Forense.	4	0	4
14	SILVA, José Luiz Mônaco da.	Estatuto da Criança e do Adolescente.	2	2	4
15	TORTIMA, JOSÉ CARLOS e outros.	Guia Prático da Defensoria Pública.	4	0	4
16	GRINOVER, Ada Pellegrini.	Código Brasileiro de defesa do consumidor.	0	4	4
17	COMPARATO, Fábio Konder.	Democratização dos meios de comunicação de massa.	3	0	3
18	DIAS, Maria Berenice.	União Homoafetiva: 0 preconceito & a justiça.	3	0	3
19	KANT, Immanuel.	Fondements de la Métaphysique de Moeurs	3	0	3
20	LANDOWSKI, Eric.	Presenças do Outro: ensaios de sociossemiótica.	3	0	3
21	NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade.	Código de Processo Civil Comentado.	3	0	3
22	RIOS, Roger Raupp.	Direito da Antidiscriminação, Sexo, Sexualidade e Gênero: a Compreensão da Proibição Constitucional de Discriminação por Motivo de Sexo.	3	0	3
23	ALEXYY, Robert.	Teoria de los Derechos Fundamentales.	2	0	2
24	BARTHES, Roland.	Mitologias	2		2
25	BRASIL, MINISTERIO DA JUSTIÇA.	Classificação indicativa: Informação e Liberdade de Escolha.	1	1	2
26	BUCCI, Eugênio; KEHL Rita.	Videologias: ensaios sobre televisão	2	0	2
27	CAMUS, Albert.	O Homem Revoltado.	2	0	2
28	CURY, Munir SILVA; Antônio Fernando do Amaral, MENDEZ; Emílio Garcia (Coord.).	Estatuto da Criança e do Adolescente comentado comentários jurídicos e sociais.	1	1	2
29	FEILITZEN, Cecília Von.	Perspectivas sobre a criança e a mídia.	2	0	2
30	FERRAZ, Sérgio.	Provimentos Antecipatórios na Ação Civil Pública.	2	0	2
31	FOUCAULT, Michel.	A História da Sexualidade – vol. I – A Vontade de Saber.	2	0	2
32	FREUD, Sigmund.	Psicología de las masas.	2	0	2

33	JABUR, Gilberto Haddad.	Liberdade de Pensamento e Direito à Vida Privada — Conflitos entre Direitos da Personalidade.	2	0	2
34	JENSEN, Tina Gudrun.	Discursos sobre as religiões afro-brasileiras: Da desafricanização para a reafricanização.	2	0	2
35	LUÑO, Pérez.	Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitución.	2	0	2
36	MARINONI, Luiz Guilherme.	A Antecipação da Tutela.	2	0	2
37	MILL, Stuart.	A Liberdade.	2	0	2
38	MIRANDA, Jorge.	Manual de Direito Constitucional.	2	0	2
39	MORAES, Alexandre de.	Direito Constitucional.	2	0	2
40	NOGUEIRA, Paulo Lúcio.	Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Lei 8.069, de 13 de julho de 1990	1	1	2
41	PELLEGRINELLI, Maria Lúcia.	Exercício do Respeito	2	0	2
42	PRANDI, Reginaldo.	As religiões afro-brasileiras e seus seguidores.	2	0	2
43	REIS, Palhares Moreira	Controle de qualidade na televisão sem censura.	1	1	2
44	SADE, Marquês de.	A Filosofia na Alcova ou os preceptores morais	2	0	2
45	SEIDMAN, Steven.	Queer Theory: sociology	2	0	2
46	SOUZA, Francisco Loyola de.	A Justiça e os direitos de gays e lésbicas: jurisprudência comentada.	2	0	2
47	SUIAMA, Sergio Gardenghi.	Limites ao exercício da liberdade religiosa nos meios de comunicação de massa	2	0	2
48	SUIAMA, Sergio Gardenghi.	A voz do dono e o dono da voz: o direito de resposta coletivo nos meios de comunicação social.	2	0	2
49	CRETTELLA JÚNIOR, José.	Comentários à Constituição de 1988.	1	0	1
50	DINAMARCO, Cândido Rangel.	Execução Civil	1	0	1
51	MACEDO, Edir.	Orixás, caboclos & Guias: deuses ou demônios?	1	0	1
52	MURARO, R. M.	Sexualidade da Mulher Brasileira: Corpo e Classe Social no Brasil.	1	0	1
53	RAMOS, André de Carvalho.	A Abrangência Nacional de Decisão Judicial em Ações Coletivas: O Caso da Lei 9.494/97.	1	0	1
54	SARLET, Ingo Wolfgang.	Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.	1	0	1
55	MEDEIROS NETO, Xisto Tiago.	Dano Moral Coletivo.	0	1	1

Fonte: Ações Cíveis Públicas. Elaboração Própria.

Relevante a quantidade de citações de Barbosa Moreira (1995) no resultado das pesquisas. O autor não foi citado em apenas 01 das 26 ações analisadas. Seu artigo, precursor do tema, publicado em 1995 pela Revista do Direito Administrativo, foi produzido para o volume comemorativo do 10º aniversário da Lei nº 7.347, de 24 de

julho de 1985, que regulou a Ação Civil Pública. No texto, o autor é contundente na afirmação que ela constituiu o meio legal mais adequado sugerido pelo Art. 220 § 3º, III, da Constituição Federal, para proteção da pessoa e da família face à programação da radiodifusão brasileira que contrarie os princípios dispostos no art. 221. (BARBOSA MOREIRA, 1995, p. 51). No artigo, Barbosa Moreira (1995) descreve como a Constituição impôs orientações positivas ao exercício da liberdade de expressão nos veículos de radiodifusão ao indicar tais princípios e que, assim como quaisquer outros direitos e liberdades preservados pela Carta, a tentativa de defesa desses bens jurídicos quando lesionados pelas emissoras não podem ser considerados censura. Entre a parte mais citada nas iniciais está

Ora, uma vez que outras liberdades e direitos devem ser preservados, é forçoso admitir alguma sorte de controle sobre as transmissões eventualmente capazes de lesá-los. Se os órgãos administrativos têm limitado seu âmbito de ação, no particular, pela proibição da censura, cumpre assegurar aos titulares daquelas liberdades e direitos (e a outros legitimados por força de norma constitucional ou legal) a utilização de meios aptos à respectiva (e eficaz) defesa, toda vez que alguma liberdade ou direito protegidos e já objeto de violação, atual ou iminente, imputável a qualquer transmissão pela TV. Semelhante possibilidade tem de conviver – e na verdade convive-, no sistema constitucional brasileiro, com a vedação da censura, sem que a ninguém aproveite invocar esta vedação para contestar aquela possibilidade. Acrescente-se que isso se aplica indiferente aos direitos individuais e aos direitos coletivos, a que a Carta de 1988 deu, em boa hora, tão grande realce. (BARBOSA MOREIRA, 1995, p. 57)

Mancuso (2001a), no artigo “Controle Jurisdicional do Conteúdo da Programação Televisiva”, também segue em defesa da Ação Civil Pública como o instrumento judicial disponibilizado para “a prevenção/correção dos danos aos valores protegidos nessas normas e bem assim para a responsabilização dos agentes que deram causa ou de algum modo concorreram para o resultado” (2001, p.102). O autor, aprofunda o debate apresentado por Barbosa Maneira, ao problematizar a responsabilidade Estatal tanto na ação quanto na omissão que, segundo Mancuso (2001a), resulta na discrepância entre o texto constitucional e a programação televisiva.

Quanto ao uso das citações do autor Bittar Filho (2005), sabe-se que um dos principais motivos para o manejo das Ações Cíveis Públicas encontra-se na busca pela reparação de perdas e danos causados pelo réu. Além dos pedidos de obrigação de fazer e de não fazer dirigidos às emissoras na tentativa de cessar o conteúdo nocivo, muitas das ações cíveis solicitam indenização por dano moral. A doutrina de Bittar (2005)

perpassa a compreensão de dano moral como uma violação de um “determinado círculo de valores coletivos” (1994, p. 10) na sociedade. Tendo em vista a difícil apreensão dos efeitos que um conteúdo considerado nocivo pode causar, o ponto de vista do autor contribui na argumentação do Parquet na defesa do dano. No mesmo sentido, André de Carvalho Ramos (1998), com o artigo a “Ação Civil Pública e o Dano Moral Coletivo” obteve 13 citações, sendo o quarto autor mais freqüentemente localizado nas iniciais.

Chama a atenção que os quatro títulos mais presentes nas citações sejam artigos científicos. Acredita-se que a especificidade do tema seja a principal justificativa deste resultado. No entanto, a pouca bibliografia relacionada com o assunto também é um aspecto que precisa ser considerado. O tema, mesmo pelo número limitado de problemáticas levantadas por este trabalho, indica relevância e repercussão social e, por isso, vê-se a importância e necessidade de ser cada vez mais, acadêmica e socialmente, debatido.

O constitucionalista José Afonso da Silva foi o autor de livro mais referenciado no texto das ações. O livro “Curso de Direito Constitucional Positivo” reflete o realce dado à liberdade de expressão na Constituição Federal de 1988. O autor trata do tema a partir de sua nova abrangência constitucional e relevância enquanto direito fundamental, aplicação utilizada pelos Procuradores.

7.7 Jurisprudência e legislação.

Segundo as pesquisas empreendidas, viu-se que a busca pela via jurisdicional na solução de conflitos sobre conteúdo televisivo é recente. Sendo assim, investigou-se a jurisprudência citada pelo Ministério Público nas iniciais a fim de se descobrir se há consolidação na justiça sobre a matéria. Esta parte do trabalho analisou, ainda, toda a legislação citada nas peças para estabelecer, categoricamente, quais foram as leis mais utilizadas na fundamentação. Para objetivar a pesquisa e centralizar as análises somente no controle de conteúdo, considerou-se somente o texto das ações dedicado à defesa do direito, excluindo-se a descrição dos fatos, pedidos etc. Nas peças, os autores expõem tal conteúdo com item intitulado, geralmente, de “do direito” ou “dos fundamentos jurídicos”¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Desconsideramos também subitens que tratavam de aspectos formais nos textos das iniciais como, por exemplo, “da competência”.

7.7.1 Jurisprudência

Localizou-se um número reduzido de citações. Foram 20 referências jurisprudenciais de 14 diferentes processos, sendo 06 processos de Classificação Indicativa (a) e 08 de Desrespeito (b). Veja-se a tabela com todos os processos que obtiveram mais de uma citação¹⁰¹:

Tabela 11 - Frequência de citações de jurisprudência nas ações civis públicas em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) as de Classificação Indicativa.
*Valores expressos em números absolutos

Nº	Jurisprudência	Freq - "a" (f)	Freq - "b" (f)	Total
1	BRASIL. Justiça Federal 4ª Vara Federal de Curitiba. Ação Civil Pública nº 97.00.11.498-8 - PR. Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal e Outros. Curitiba, 12 de novembro de 2004.	3	1	4
2	BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Medida Cautela nº 3339- RJ. Requerente: TV Globo LTDA. Requerido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. Brasília, 20 de novembro de 2000.	1	2	3
3	BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130 - DF. Arguente: Partido Democrático Trabalhista. Arguido: Presidente da República e Outros. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 30 de abril de 2009.	2	0	2
4	BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 673357 - RJ. Agravante: TV Globo LTDA. Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, 04 de outubro de 2005.	2	0	2
5	BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 636021-RJ, Pecorrente: TV Globo LTDA. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator Min Sidney Beneti, Brasília, 02 de outubro de 2008.	0	1	1

¹⁰¹ A tabela foi elaborada segundo o número de citações de cada processo.

6	BRASIL. Superio Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 14041-DF. Impetrante: Ministério Público Federal. Impetrado: Ministro do Estado da Justiça. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 09 de setembro de 2009.	0	1	1
7	BRASIL. Superio Tribunal de Justiça. Agravo nº 557076 - RJ, Agravante: TV Globo, Agravado: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. Brasília, 16 de novembro de 2004.	0	1	1
8	BRASIL. Superio Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº n.º 86.271 - SP. Recorrente: Maria Elita Carneiro Vieira e Outro. Recorrido: Manserv Montagem e Manutenção Limitada. Relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. Brasília, 09 de dezembro de 1997.	0	1	1
9	BRASIL. Superio Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº n.º 86.271 - SP. Recorrente: Maria Elita Carneiro Vieira e Outro. Recorrido: Manserv Montagem e Manutenção Limitada. Relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. Brasília, 09 de dezembro de 1997.	1	0	1
10	BRASIL. Tribunal Regional Federal 4ª Região. Apelação Cível nº 2002.70.02.003164-5 - PR. Apelante: Brasil Telecom S/A. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Juíza Federal Vânia Hack de Almeida. Porto Alegre, 19 de junho de 2006.	1	0	1
11	BRASIL. Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo. Apelação Criminal n. 1.358.537/0 - SP. Relator: Tristão Ribeiro. São Paulo, 10 de abril de 2003.	1	0	1
12	BRASIL. Tribunal Regional Federal. Apelação de Mandado de Segurança nº 93.03.109414-0 - SP. Apelante: José Carlos Graça vagner. Apelado: Carlos Augusto de Oliveira e Outro. Relator: Juiz Federal Valdeci dos Santos. São Paulo, 09 de abril de 2008.	1	0	1
13	BRASIL: Superior Tribunal de Justiça. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187 - DF. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República e Outros. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 15 de julho de 2011.	1	0	1

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Habeas-Corpus nº 82424-RS. Paciente: Siegfried				
14	Ellwanger. Impetrante: Werner Cantalício João Becker e Outro. Retalor: Moreira Alves. Brasília, 19 de março de 2004.	1	0	1

Fonte: Ações Cíveis Públicas. Elaboração Própria.

Apenas 02 processos foram citados tanto nas ações de Controle de Conteúdo quanto nas de Desrespeito aos valores éticos, sendo eles o primeiro e o segundo colocados na tabela. O processo com citação mais frequente teve como objeto a proibição da divulgação de cenas lesivas aos direitos individuais no programa policial “Alborghetti” veiculado pela TV Independente, afiliada da TV Record no Paraná. Os processos citam parte da manifestação do Juiz na apreciação da Tutela Antecipada da Ação, em que o pedido foi deferido parcialmente. Veja-se parte do trecho principal utilizado nas Ações:

Tem-se, portanto, que a Constituição, do mesmo modo que garante a liberdade de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e de informação, e proíbe a censura, restringe, ao mesmo tempo, a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, exigindo que seja dada preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, e impõe o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, incumbindo à lei federal a tarefa de estabelecer os meios pelos quais a pessoa e a família poderão defender-se de programas e programações que contrariem tais princípios, é válido concluir-se, portanto, que o art. 220 da Constituição não estabelece uma liberdade plena e absoluta de manifestação do pensamento, de criação, de expressão e de informação, pois que essa liberdade acha-se limitada pelo art. 221. Seguindo a mesma linha de raciocínio, pode-se concluir, também, que é equivocado o entendimento de que todo o tipo de censura se acha proibido pelo § 2º do art. 220 da Constituição, pois a censura que tenha por objetivo adequar o programa ou as programações de rádio e televisão às exigências da própria Constituição não está e não poderia ser proibida. Assim, a todo cidadão, que se sinta prejudicado em direito que a Constituição lhe assegura, é lícito recorrer ao Poder Judiciário e dele reclamar a prestação jurisdicional, buscando a cessação da violência e a reparação dos danos acaso existentes. O provimento judicial que, desse modo, estabeleça limitações e restrições à liberdade de manifestação do pensamento, não traduzirá, absolutamente, modo algum de censura vedada pela Constituição, pois estará, justamente, impondo o respeito e a observância aos princípios estabelecidos na própria Constituição. Com certeza, tal atividade jurisdicional, que consiste na criação da norma individual concreta que se refere ao respeito que se deve ter aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, não podendo ser confundida com a censura, proibida pela Carta Maior. (BRASIL, 2004)

Importa dizer que, diferentemente da Tutela Antecipada, a sentença terminativa do processo não foi favorável ao Ministério Público. Segundo os dados processuais fornecidos no site da Justiça Federal e do Tribunal da 4º região, o processo foi extinto sem julgamento de mérito, a apelação foi improvida, bem como os recursos especial e extraordinário não reformaram a decisão de primeira instância. Tais decisões já haviam saído quando o processo fora citado nas Ações Cíveis Públicas elaboradas pelo Parquet, de tal forma que o processo não caracteriza uma jurisprudência consonante com o que defende o Ministério Público.

Ao contrário, a segunda jurisprudência mais citada dentre as ações produziu, no âmbito da Justiça Estadual, um precedente pertinente aos interesses defendidos pelos Procuradores Federais. A ação foi movida pelo Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro contra a novela Laços de Família da TV Globo. O Ministério Público teve os seus pedidos de proibir a emissora de transmitir a novela antes das 21hs e de não exibir cenas com crianças e adolescentes sem alvará de autorização, em sede de liminar, acatados. A emissora descumpriu o pleito e a sentença que reafirmou a liminar saiu 03 dias antes da exibição do último capítulo da novela. O processo findou em um acordo entre as partes. De igual modo, no nº 04 da tabela, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro também teve seus pedidos acatados. Nesta ação específica, a Promotoria questionava apenas a participação de crianças sem prévia autorização judicial sem nenhum outro pedido relacionado ao conteúdo. O juiz de primeira instância condenou a Rede Globo a pagar multa de 20 salários mínimos e a decisão foi mantida em todos os graus de recursos.

A 3º citação da tabela corresponde à ADPF – 130 que declarou incompatibilidade total da Lei de Imprensa (Lei nº 5250/67) com a Constituição Federal. O extenso voto do relator Ministro Carlos Ayres Brito suscitou muitos aspectos importantes da essencialidade da liberdade de expressão no ambiente democrático. O Ministério Público utilizou partes pertinentes do texto que invocam a importância da mídia na formulação de convicções no antro da sociedade. A parte mencionada especificamente fora:

A Constituição reservou à imprensa todo um bloco normativo, com o apropriado nome "Da Comunicação Social" (capítulo V do título VIII). A imprensa como plexo ou conjunto de "atividades" ganha a dimensão de instituição-ideia, de modo a poder influenciar cada pessoa de per se e até mesmo formar o que se convencionou chamar de opinião pública. Pelo que ela, Constituição, destinou à imprensa o direito de controlar e revelar as coisas respeitantes à vida do Estado e da própria sociedade. A imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência. Entendendo-se por pensamento crítico o que, plenamente comprometido com a verdade ou essência das coisas, se dota de potencial emancipatório de mentes e espíritos. (BRASIL, 2009)

Também neste caso, movimentos sociais do direito à comunicação repudiaram a decisão da Ação. Segundo Lima a decisão foi errônea por que conferiu à imprensa "uma liberdade maior do que as liberdades individuais de pensamento, de informação e de expressão" (2009). No parecer, novamente, o Ministério Público se utilizou de partes de argumentos de uma ação considerados eficientes para o convencimento do juiz, ainda que o mérito do julgamento desta decisão não o fosse.

7.7.2 Legislação

Para a pesquisa da legislação citada, inicialmente, nosso objetivo foi descobrir qual a legislação obteve maior destaque no corpo das Ações Cíveis Públicas. Identificou-se, então, cada artigo citado nas 21 leis encontradas contabilizando a frequência que a lei específica fora transcrita no texto da peça. Em seguida, analisar-se-á quais os artigos específicos que foram lembrados dentro de cada lei.

No âmbito geral, organizaram-se todas as legislações encontradas nas duas linhas da pesquisa: Desrespeito aos valores éticos e sociais e Classificação Indicativa. Elaborou-se, em seguida, a lista de frequência e percentual de cada lei.

Tabela 12 - Frequência de citações das legislações nas ações cíveis públicas em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) de Classificação Indicativa.
*Valores expressos em números absolutos e percentual do total de citações.

Nº	Legislação	Freq- "a"	Freq- "b"	Total (a+b)	Total %
1	Constituição Federal de 1988	133	120	253	48,1%
2	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 1990)	15	73	88	16,7%
3	Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117 de 1962)	14	32	46	8,7%
4	Regulamento dos Serviços de Radiodifusão Decreto 57.795 de 1963	4	35	39	7,4%
5	Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078 de 1990)	10	10	20	3,8%
6	Lei de Imprensa (Lei 5.250 de 1967)	16	1	17	3,2%
7	Lei Complementar do Ministério Público (Lei 75 de 1993)	10	0	10	1,9%
8	Classificação Indicativa (Portaria 796 de 2000)	0	8	8	1,5%
9	Classificação Indicativa (Portaria 1220 de 2007)	3	4	7	1,3%
10	Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas convicções de 1981	7	0	7	1,3%
11	Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana dos Direitos do Homem de 1969)	6	0	6	1,1%
12	Código de Ética dos Jornalistas	5	0	5	0,9%
13	Crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor (Lei 7.716 de 1989)	3	2	5	0,9%
14	A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará de 1994)	0	4	4	0,7%
15	Código Penal (Decreto-lei nº 2848 de 1940)	3	0	3	0,5%
16	Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948	2	0	2	0,3%
17	Lei Maria da Penha (Lei 11.340 de 1996)	0	1	1	0,1%
18	Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei 8.987 de 1995)	0	1	1	0,1%
19	Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347 de 1985)	1	0	1	0,1%
20	Lei da Ação Popular (Lei 4.717 de 1965)	1	0	1	0,1%
21	Código de Processo Civil (Lei 5.869 de 1973)	1	0	1	0,1%
TOTAL:		234	291	525	100%

Fonte: Ações Cíveis Públicas. Elaboração própria.

Por óbvio as leis que envolviam a comunicação foram as mais destacadas. A Constituição Federal ganhou um relevante respaldo mostrando-se como legislação principal na formulação das Ações Cíveis Públicas do Parquet. No Capítulo V da Comunicação Social na Constituição Federal, o artigo 221, inciso IV obteve o maior número de citações, totalizando 22. O inciso IV que indica o “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” na programação de radiodifusão abrange tanto as demandas buscadas pelas ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais “a” quanto as de Classificação Indicativa “b”.

Além dos artigos pertencentes ao Capítulo da Comunicação Social, as ações citaram o Artigo 5º, inciso X (14 citações) “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” e o Artigo 5º, inciso V (12 citações) “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”.

O direito de resposta também foi mencionado mais 04 vezes nas ações através da Lei de Imprensa. Após a declaração de sua inconstitucionalidade, em 2009, a aplicação do direito é previsto caso a caso segundo avaliação dos juízes. Para Nassif o fato criou uma dificuldade adicional da atuação da Justiça como freio e contrapeso à ação da mídia, quando o poder Judiciário busca identificar os limites entre liberdade de imprensa e abusos (NASSIF, 2013). Segundo o jornalista, o prazo para o estabelecimento do direito é o ponto central da revogação que fora mais lesado. A análise já realizada do tempo dos processos judiciais das ações cíveis públicas confirma a afirmativa. Segundo o autor, a morosidade do direito de resposta produz efeitos:

Durante anos, a vítima terá que conviver com as suspeitas levantadas pelos ataques. Depois de anos, o direito de resposta servirá para avivar episódios traumáticos. Os limites impostos à resposta, restringindo-a apenas aos ataques sofridos, coloca a vítima no centro das atenções e poupa o agressor. (NASSIF, 2013)

Com exceção dos artigos relacionados ao direito de resposta, as ações cíveis públicas citaram outros 11 artigos da Lei de Imprensa, sendo os mais citados os artigos 16 e 17 que versam, respectivamente, sobre a publicação de notícias falsas e a ofensa à

moral pública e aos bons costumes¹⁰². 73% das Ações Cíveis Públicas foram ajuizadas antes da revogação da Lei de Imprensa.

O interesse desta pesquisa foi localizar, para além das normas pertinentes à Comunicação Social e à Criança e ao Adolescente, quais foram as legislações mais citadas nas Ações Cíveis Públicas. Sabe-se que a comunicação possuiu uma natureza aberta e que os efeitos da liberdade de expressão podem inquietar diversos segmentos da sociedade. As legislações citadas indicam para nós, portanto, quais os direitos, em tese, sofreram abusos provindos dessa liberdade. De acordo com a tabela, localizaram-se legislações a respeito de intolerância religiosa (Declaração sobre a eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação fundadas na religião ou nas convicções –1981 e artigo 208 do Código Penal de 1940)¹⁰³, preconceito de raça ou cor (Crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor - Lei 7.716 de 1989), violência contra mulher (A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará de 1994 e Lei Maria da Penha - Lei 11.340 de 1996) e direito da população carcerária (Artigo 38 do Código Penal de 1940¹⁰⁴).

¹⁰²Cada artigo teve duas citações cada.

Art . 16. Publicar ou divulgar notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados, que provoquem:

I - perturbação da ordem pública ou alarma social;

II - desconfiança no sistema bancário ou abalo de crédito de instituição financeira ou de qualquer empresa, pessoa física ou jurídica;

III - prejuízo ao crédito da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município;

IV - sensível perturbação na cotação das mercadorias e dos títulos imobiliários no mercado financeiro.

Pena: De 1 (um) a 6 (seis) meses de detenção, quando se tratar do autor do escrito ou transmissão incriminada, e multa de 5 (cinco) a 10 (dez) salários-mínimos da região.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, se o crime é culposo:

Pena: Detenção, de 1 (um) a (três) meses, ou multa de 1 (um) a 10 (dez) salários-mínimos da região.

Art . 17. Ofender a moral pública e os bons costumes:

Pena: Detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa de 1 (um) a 20 (vinte) salários-mínimos da região.

Parágrafo único. Divulgar, por qualquer meio e de forma a atingir seus objetivos, anúncio, aviso ou resultado de loteria não autorizada, bem como de jogo proibido, salvo quando a divulgação tiver por objetivo inequívoco comprovar ou criticar a falta de repressão por parte das autoridades responsáveis:

Pena: Detenção de 1 (um) a 3 (três) meses, ou multa de 1 (um) a 5 (cinco) salários-mínimos da região. (Lei nº 5.250/67)

¹⁰³Art. 208 - Escarnecer de alguém publicamente, por motivo de crença ou função religiosa; impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso; vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso:

Pena - detenção, de um mês a um ano, ou multa.

Parágrafo único - Se há emprego de violência, a pena é aumentada de um terço, sem prejuízo da correspondente à violência. (Código Penal. Lei 2.848/40)

¹⁰⁴ Art. 38 - O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral.

Para se ampliar o diagnóstico de quais as classes mais prejudicadas segundo as ações, efetuamos análise de conteúdo buscando categorizar em classe de pessoas as reclamações previstas nas ações. Percentualmente, o resultado obtido foi:

Tabela 13 - Perfil das classes de pessoas prejudicadas citadas nas Ações Cíveis Públicas. Valores expressos em números absolutos e percentuais. *Valores expresso em números absolutos e percentual.

Classe Prejudicada	n	%
Crianças e Adolescentes	17	47%
População em geral	6	17%
LGBTTTs¹⁰⁵	4	11%
População carcerária	3	8%
Ateu	2	5%
Anões	1	3%
Mulheres	1	3%
Praticantes de religiões de matriz africana	1	3%
População indígena	1	3%

Fonte: Ações Cíveis Públicas. Elaboração própria.

Percebe-se que, dentre as minorias, a população LGBT é a que mais possui reclamações jurídicas manejadas pelo Ministério Público.

Ademais, não foram localizadas as diferenças significativas que ocorreram entre o número de frequências “a” e “b” que não condissessem com a temática específica das mesmas.

7.8. Pedidos e Decisões

Para um resultado mais objetivo acerca da pretensão dos autores das ações cíveis públicas, efetuou-se a pesquisa empírica dos Pedidos solicitados nas Iniciais. Em análise de conteúdo, para um alcance estatístico do texto, categorizaram-se os pedidos (cumulativos ou não) efetuando apreensões generalistas do que foi considerada a principal exigência demandada. Em algumas situações, pedidos muito específicos foram localizados, de tal forma que foram transcritos de maneira resumida e, em alguns casos, *ipsis literis*. A fim de apreender sobre a causa do pedido, excluíram-se pedidos usuais como, por exemplo, a citação da ré, a condenação da mesma ao pagamento de ônus de sucumbência, entre outros.

¹⁰⁵ Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e simpatizantes.

No caso das sentenças, esbarrou-se na dificuldade de acesso a estes documentos. De modo que, para se uniformizar as informações de todas as ações analisadas, limitou-se aos dados fornecidos nos sites da Justiça Federal. A ausência das motivações utilizadas pelos Juízes na elaboração das sentenças tentou ser suprida com textos de algumas decisões localizadas. Como o número de sentenças conseguidas foi insuficiente para produção de dados estatísticos mínimos, utilizaram-se as informações como inferências em algumas análises.

7.8.1 Pedidos e decisões – Tutela Antecipada.

A tabela traz todos os pedidos encontrados nas Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais (a) e Classificação Indicativa (b), sendo contabilizadas por frequência de aparições. Quando não descrito no texto a quem se direciona o cumprimento da solicitação é porque os pedidos estão relacionados diretamente às emissoras. Apresentar-se-ão, inicialmente, os pedidos formulados em sede de liminar.

Tabela 14 - Frequência dos pedidos formulados em sede de liminar em (a) Ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos.

Nº	Pedidos	Freq. "a"	Freq. "b"	Total	%
1	Suspensão do programa	5	3	8	20
2	Obrigação de fazer - União proceda a fiscalização sobre as emissoras	5	1	6	15
3	Transmitir programa no horário estabelecido na classificação indicativa	0	6	6	15
4	Contrapropaganda	5	0	5	12,5
5	Não exibir pessoas em situações humilhantes, degradantes.	1	2	3	7,5
6	Multa de R\$ 10.000 reais para cada transmissão em horário inadequado ou que exponha crianças de adolescentes sem devida autorização.	0	3	3	7,5
7	Não exibir conteúdo que viole direitos	2	0	2	5
8	Veicular comunicado de alteração de horário em virtude de decisão judicial	0	2	2	5
9	Obrigação de fazer - Estado do Ceará e União proibirem jornalistas de entrevistarem sem a devida autorização	0	2	2	5
10	Cancelamento do programa	1	0	1	2,5
11	Adequação de conteúdo	0	1	1	2,5
12	Não transmitir ação policial, ato judicial ou administrativo cometidos por criança e adolescente.	0	1	1	2,5
TOTAL		18	21	40	100

Os pedidos de suspensão e cancelamento do programa (nº 10 da tabela) procuram cessar, de imediato, a repetição da infração gerada pela Emissora. Neste caso, o Ministério Público também busca impedir a violação de outros direitos costumeiramente violados nas programações, como a honra e a intimidade. Os pedidos de suspensão dos programas são inspirados no art. 59, “b”, do Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.177 de 1962). “As penas por infração desta Lei são: (...) b) suspensão, até trinta (30) dias”. A lei, mais severa, não suspende o programa e sim o canal televisivo, de modo que também não há previsão legal que indique como pena cancelamento de parte da programação. Tais sanções deveriam ser aplicadas pelo Estado no cumprimento de sua função de agente fiscalizador das concessões públicas. A obrigação de fazer requerendo que a União proceda à fiscalização, sendo o segundo pedido mais formulado em antecipações de tutela, recai sobre esta patente ausência Estatal. “A leniência dos órgãos competentes no exercício do devido controle e fiscalização nessa área é que pode configurar uma ilegítima conduta omissiva, sabido que a Administração Pública deve reger-se, dentre outros princípios, pelo da eficiência” (MANCUSO, 2001a, p.93).

A incapacidade Estatal de gerir suas funções cria outros tipos demandas com este perfil, como o número 9 da tabela da Obrigação de fazer do Estado do Ceará e da União proibirem jornalistas de realizarem entrevistas sem a devida autorização do entrevistado. O pedido foi formulado contra um programa de jornalismo policial no contexto do dever do Estado de proteger a integridade do preso.

O pedido cautelar da contrapropaganda (nº 04 da tabela) é, segundo se avalia, um importante instrumento para contrabalancear os danos causados pela agressão a direitos efetuados nos programas televisivos. Considerando a importância dos conflitos de opiniões encontrados no uso da liberdade de programação, a utilização do mesmo espaço para veicular outros pontos de vistas amplia o debate servindo para o amadurecimento da cidadania. Inaugurado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078 de 1990), o instituto da contrapropaganda é uma sanção administrativa elencada no artigo art. 56, XII, contra publicidade enganosa e abusiva. Para Garcia(1982, p. 60), a contrapropaganda visa anular o discurso e efeitos persuasivos do adversário, demonstrando sua contradição com a realidade. Os autores do anteprojeto do CDC consideram que a contrapropaganda serve para “anunciar, às expensas do infrator, objetivando impedir a força persuasiva da publicidade enganosa ou abusiva, mesmo

após a cessação do anúncio publicitário” (GRINOVER, 1999, p. 276). O Ministério Público, portanto, se utiliza do conceito empregando-o sobre o conteúdo televisivo. O texto da legislação, de fato, corrobora tal entendimento, vejamos: art. 37, §2 declara como sendo “abusiva a publicidade discriminatória de qualquer natureza e a que incite à violência, explore o medo ou a superstição do público, aproveite-se da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais....”. São vários os exemplos citados no decorrer deste trabalho denunciando as causas citadas neste artigo. Em ação voltada contra a discriminação homofóbica realizada pelo programa humorístico Zorra Total da Tv Globo, o Ministério Público do Distrito Federal pede, em tutela antecipada, que seja “assegurado à sociedade civil organizada o direito de, ao menos durante algumas semanas, fazer a devida contrapropaganda, de forma a permitir que o público forme suas convicções a partir do confronto de ideias, e não do monólogo da emissora”. (PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL, p. 35, 2006).

Acerca das decisões proferidas liminarmente, nos 18 processos que solicitaram a medida, vimos que nenhum dos 08 casos de Desrespeito aos valores éticos e sociais obteve êxito total na tutela. No geral, as ações que envolviam a Classificação Indicativa foram mais bem sucedidas.

Sobre a concessão dos pedidos liminares:

Tabela 15 - Frequência das decisões liminares das Ações Cíveis Públicas nas Ações de (a) de Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos e percentuais

Nº	Liminar	Freq. "a"	Freq. "b"	Total (a+b)	Total %
1	Indeferida	5	3	8	44%
2	Deferida parcialmente	5	2	7	39%
3	Deferida	0	3	3	17%

Fonte: Sites dos Tribunais Federais. Elaboração própria.

Os pedidos deferidos em parte foram o que apresentaram maior percentual, com 44% das ações. Por não haver as informações de quais pedidos foram acatados pelos juízes, não se pode saber, ao certo, o nível de eficiência do pleito. Dependendo do pedido, a eficácia do seu acolhimento produz ganhos imediatos relevantes. Pode-se citar, como exemplo, a suspensão da veiculação do programa Domingo Legal pela exibição da falsa entrevista com os líderes da facção criminosa do Primeiro Comando

da Capital (PCC) ocorrida em 2003¹⁰⁶. A liminar fixou multa de R\$ 100 mil reais no caso de descumprimento de decisão. A suspensão de um dos programas mais tradicionais da programação televisiva dominical causou repercussão social produzindo intenso debate sobre os limites éticos rompidos pela emissora a pretexto do ganho de audiência.

7.8.3 Pedidos e decisões – 1ª e 2º graus

Seguem os pedidos formulados para apreciação aprofundada dos Juízes, após os trâmites estabelecidos pelo seu devido processo legal.

Tabela 16 - Frequência das decisões em 1º grau das Ações Cíveis Públicas em Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa.

Nº	Pedidos	Freq. "a"	Freq. "b"	Total	%
1	Indenização por dano moral	9	7	16	32,6
2	Suspensão do programa	1	4	5	10,3
3	Contrapropaganda	4	0	4	8,2
4	Obrigação de fazer - União proceda a fiscalização sobre as emissoras	3	0	3	6,3
5	Adequação de conteúdo aos princípios elencados no art. 221 da CF-88	3	0	3	6,3
6	Cancelamento do programa	2	1	3	6,3
7	Não exibir pessoas em situações humilhantes, degradantes.	0	2	2	4,0
8	Monitoramento dos participantes do programa BBB - 12	1	0	1	2,0
9	Obrigação de fazer - União notificar o Congresso Nacional do atos ocorridos	1	0	1	2,0
10	Obrigação de fazer - União registrar a ocorrência de desrespeito as normas de conteúdo e mencionar no momento da renovação da concessão da emissora no Congresso Nacional	1	0	1	2,0
11	Obrigação de fazer - pedido subsidiário para que a Justiça cancele a concessão da emissora caso o pedido de registro de ocorrência não seja realizado.	1	0	1	2,0
12	Retratção	1	0	1	2,0
13	Multa para cada exibição de crianças e adolescentes em contexto de violência sendo vítima ou autor.	1	0	1	2,0
14	Obrigação de fazer - Estado de proibir entrevistas com presos sem autorização do mesmo.	1	0	1	2,0
15	Indenização por dano moral a ser paga pelo Apresentador do Programa	1	0	1	2,0
16	Rescisão judicial do contrato de concessão	1	0	1	2,0
17	Obrigação de fazer - União casse a concessão da emissora	0	1	1	2,0
18	Transmitir programa no horário estabelecido na classificação indicativa	0	1	1	2,0

¹⁰⁶ Ação Civil Pública nº 2003.61.00.026412-1. Justiça Federal de São Paulo

19	Obrigação de fazer - Ministério da Justiça edite uma portaria que venha ao encontro dos valores sociais (éticos e morais) insculpidos na Constituição Federal e no ECA, regulamentando-se, dessa forma, a exibição do programa "Ilha da sedução" da seguinte maneira "programa não recomendado para menores de 16 anos: inadequado para antes das 22 horas.	0	1	1	2,0
20	Indenização por dano moral e material para a vítima	1	0	1	2,0
TOTAL		32	17	49	100

Fonte: Ações Civis Públicas. Elaboração própria.

Os pedidos de Indenização por dano Moral sobressaem-se aos demais. A compensação pecuniária foi solicitada em média 3 vezes mais do que o segundo pedido da tabela, sendo almejado em 61,5% das ações. Foi encontrado também um pedido de indenização por dano moral direcionado, além da emissora, para, solidariamente, o apresentador do programa João Kleber do Programa Tardes Quentes. Em outro caso, a solicitação foi para apresentador Samuka Duarte do Correio Verdade. O pedido de indenização foi solicitado para ser revertido à vítima, no caso, um adolescente de 13 anos que teve suas imagens de estupro divulgadas pelo programa policial¹⁰⁷.

Sabe-se que para a caracterização do dano moral é indispensável que ocorra ofensa a um bem jurídico, seja ele material ou imaterial. No caso da transmissão de conteúdo televisivo, o bem jurídico ofendido é fruto da coletividade em grau difuso. Neste aspecto, as ações declaravam o entendimento trazido pelo Bittar (2005).

(...) o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial (BITTAR, 2005, p. 10).

Quanto à quantificação do dano moral, tem-se a ausência de paradigma que fixe um valor específico para repor a ofensa ao bem jurídico. Enumerou-se, portanto, de modo geral, o critério de apuração trazido pelo Ministério Público na estipulação dos valores.

¹⁰⁷Ação Civil Pública nº 0007809-20.2011.4.05.8200. Justiça Federal da Paraíba.

Quadro 03 - Critérios de apuração utilizados pelo Ministério Público na quantificação do valor de Indenização por Danos Moral Coletivo.

nº	Critério de apuração
1	500 mil por cada ponto percentual de audiência conseguida pelo programa na emissora
2	1 real por pessoa
3	1% do faturamento da emissora
4	1 centavo por pessoa
5	10% do faturamento bruto da emissora
6	0,5% do faturamento da emissora
7	0,65% do faturamento bruto ou 0,32 centavos por telespectador

Fonte: Ações Civis Públicas. Elaboração própria.

O Ministério Público faz uso, numa maior aproximação com o direito penal, do caráter punitivo da indenização, com a sanção pecuniária servindo como um incentivo negativo para desmotivar a prática irregular. Deste modo, a apreensão do valor de indenização não é formulado sobre a reparação do dano material. Em caso sobre a classificação indicativa, o Parquet diz:

Assim, depois do descumprimento as normas de classificação indicativa, a qual rendeu a concessionária ré os lucros pretendidos, insuficiente se demonstra a adequação à simples reclassificação, sem quaisquer rígidas sanções. Em outras palavras, é retirar a eficácia das normas jurídicas, postas e incentivadas ao descumprimento. (PROCURADORIA DA REPUBLICA EM MINAS GERAIS, 2008, p. 18-19)

Como já se mencionou, para Silva e Peron (2011), a punição somente é considerada eficaz caso o valor extrapole os ganhos econômicos provindos da audiência da exibição do conteúdo (2011, p. 121). Neste sentido, uma sanção só é eficaz se for superior ao lucro produzido por sua infração. Deste modo, acredita-se que um critério melhor apurado, por parte do Ministério Público, sobre o lucro específico que o programa traz à emissora produza uma eficácia mais desmotivadora. Apreensões baseadas em valor específico por pessoa ou por percentual de faturamento bruto nos parecem mais distantes de alcance de eficácia.

Quanto aos valores solicitados, localizou-se:

Quadro 04 – Relação de valores localizados nas solicitações de Indenização por Dano Moral Coletivo.

nº	Valor
1	200.000 mil
2	500.000 mil
3	1.500,00 milhões
4	5 milhões
5	6 milhões
6	6.840,000,00 milhões
7	8.000,00 milhões
8	9.900,00 milhões
9	13.680,00 milhões
10	27.500,00 milhões

Fonte: Ações Civis Públicas. Elaboração própria

Há uma discrepância de valores existente entre as multas aplicadas pelo Ministério das Comunicações, que possui limite máximo estipulado por lei de R\$ 76.155,21, com as solicitadas pelo Ministério Público que chegam à casa dos R\$ 27 milhões. Sobre um mesmo episódio, a falsa entrevista do PCC ao Domingo Legal, enquanto que o Ministério Público solicitou na Ação judicial a quantia de R\$ 1,5 milhões de reais, o Ministério das Comunicações multou a emissora em R\$ 1.792,53 reais. No caso das cenas de estupro exibidas pelo programa Correio Verdade, os valores foram de R\$ 4.657,25 reais aplicados em multa pelo Ministério das Comunicações e R\$ 5 milhões requeridos pelo Ministério Público a serem revertidos ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

Em pesquisa, encontrou-se uma decisão transitada em julgado com condenação à indenização por dano moral. A ação contra a Novela “A Lua me disse” da TV Globo condenou a ré ao pagamento de 0,5% do seu faturamento por não obedecer à classificação indicativa e por divulgar cenas de uma personagem índia em situação constrangedora e degradante. A sentença foi reformada em 2º grau. Na maioria dos casos analisados de improcedência do pedido de indenização por dano moral julgados na Justiça Federal, a justiça atrela a indenização por dano moral à dor física ou psíquica ocasionada e não atribui ao conteúdo televisivo este feito.

Finalmente, sobre os demais pedidos da tabela 16, atenta-se para a diferença entre o pedido de “Adequação de Conteúdo ao art. 221 da CF-88” (nº 5 da tabela) com o pedido de “Não exibir conteúdo que viole direitos” (nº 07 da tabela). Entende-se que o

“desrespeito aos valores sociais e éticos da pessoa e da família” nem sempre é causa de violação de direitos. No segundo caso, resta claro que o Ministério Público considera que a emissora se utilizou de sua liberdade de programação para ferir outros direitos.

Ademais, além da contrapropaganda, foi localizado também o pedido de retratação direta, neste caso, solicitado ao apresentador Pastor Silas Malafaia por comentário homofóbicos no programa Vitória em Cristo.

Por fim, percebe-se também que o Ministério Público excede-se em alguns pedidos desconsiderando, inclusive o princípio da separação dos poderes, obrigando o Executivo a legislar sobre alguns direitos. É o caso do pedido nº 19 da tabela em que o Parquet solicita a edição de uma portaria específica para o programa Ilha da Sedução.

Acerca das sentenças na Justiça Federal sobre os 24 processos julgados, buscou-se, na medida do possível, localizar os fundamentos.

Tabela 17 - Frequência das sentenças em 1º grau dos pedidos formulados nas Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais e (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos.

Nº	Sentenças	Freq. "A"	Freq. "B"	Total	%
1	Improcedente	3	5	8	33,4
2	Homologatória de transação	3	3	7	29,2
3	Extinto sem resolução de mérito com base no art. 267, VI do CPC	1	0	6	25,0
4	Procedente	4	3	2	8,3
5	Homologatória de termo de ajustamento de conduta	1	1	1	4,1
TOTAL		12	12	24	100

Fonte: Site dos Tribunais Federais. Elaboração Própria.

Nas ações julgadas improcedentes, constatou-se que os juízes negavam o pedido pela ausência de um conjunto probatório mais taxativo quanto às consequências negativas da transmissão dos conteúdos. Em ação sobre a Classificação Indicativa da novela Bang-Bang da Tv Globo¹⁰⁸ o magistrado salientou que a “prova carreada aos autos é insuficiente para demonstrar ofensa a direitos de família afetados pelo programa, ressaltando que os textos e vídeos anexados deixam o debate no plano subjetivo”. Vale lembrar, que o Juiz alegou subjetividade na valoração do conteúdo do programa que foi

¹⁰⁸ Ação Civi Pública 0023001-35.2006.4.02.510. Justiça Federal do Rio de Janeiro.

levado a julgamento pelo descumprimento da Portaria de Classificação Indicativa a qual busca, a partir de parâmetros vigentes num ambiente democrático, proceder a uma análise objetiva. Os julgamentos que buscam respaldo Constitucional ou até mesmo do Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117 de 1962) e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Lei 57.795/63), para conseguir valer o direito pretendido dependem, ainda mais, de apreensões subjetivas na solução dos casos. Esta questão corrobora a justificativa de que o Poder Judiciário não se constitui no melhor órgão para solucionar tais litígios. O fato das discussões estarem dentro de um plano abstrato de normas não enquadráveis pede uma análise realizada pela sociedade através de um órgão representativo com poder autônomo. Lopes (1997) diz:

(...) saber exatamente o que é ou não uma programação de caráter educativo ou cultural, ou como serão atingidos os demais ditames constitucionais do art. 221, é tarefa igualmente informada por alta carga de subjetividade, e também referente a toda a sociedade, sendo pouco democrático que uma pessoa, não investida dessa função pelos cidadãos, determine a programação que atingirá eventualmente milhões de cidadãos, decidindo a propriedade ou não de um programa em face de exigências genéricas, como caráter educativo, cultural, respeito aos valores éticos etc. (LOPES, 1997, p. 194).

Diante da importância do exercício do direito à liberdade de expressão dentro do Estado Democrático de Direito, confrontar este direito com conteúdos definíveis dentro de “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, “moral pública” e “bons costumes” revela-se uma tarefa difícil para um único magistrado que procede seu julgamento baseado em fatos concretos. A decisão unilateral desconsidera a pluralidade social e as divergentes mundividências impondo uma concepção sobre todos os demais sem possibilidade de abertura ao debate.

Os processos extintos sem resolução de mérito com fundamento no artigo 267, inciso IV, do Código de Processo Civil¹⁰⁹ em certa medida, também comprovam a ineficácia da única possibilidade de defesa contra emissoras que ofendam valores, abusem da liberdade de expressão contra outros direitos fundamentais ou que contrariem as normas de classificação indicativa. Tendo em vista a demora dos julgamentos, metade das ações foram extintas por perda do objeto. A outra metade foi prematuramente arquivada com fundamento na impossibilidade jurídica do pedido, a exemplo da sentença sobre o programa Vitória em Cristo em que o juiz considerou o

¹⁰⁹ Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (...) IV - quando se verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

pedido como um retorno à censura que já fora sepultada pela ordem constitucional vigente.

Quanto às sentenças homologatórias de transação (nº 02 da tabela) e do termo de ajustamento de conduta (nº 5), a pesquisa demonstra dificuldade de avaliação de sua real eficácia tendo em vista que não foi localizado o inteiro teor destes documentos. Citam-se, para fins elucidativos, dois casos de real eficácia. Foi por uma sentença homologatória de transação entre o Ministério Público de São Paulo, seis entidades da sociedade civil e a RedeTV! sobre o programa Tardes Quentes do apresentador João Kléber, que se conseguiu a exibição de 30 programas sobre direitos humanos a título de contrapropaganda, a destinação de R\$ 200 mil reais para financiar sua produção, bem como a multa no valor de R\$ 400 mil reais depositados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos. A ação, transitada em 2006, corresponde a um marco na luta pelos direitos à comunicação no Brasil. Antes do acordo, a emissora já tinha violado duas vezes uma ordem judicial o que levou a Juíza do caso a determinar a interrupção de seu sinal por 24hs.

Um outro acordo foi firmado e homologado em outra ação entre o Ministério Público Federal e o Estado de Sergipe, a Televisão Atalaia Ltda e o apresentador Otoniel Rodrigues Amado a despeito do programa Tolerância Zero. O acordo previa várias condutas a serem tomadas pela emissora como:

- (...) 1.1.e. abster-se, acerca dos fatos reportados nas entrevistas, da realização de comentário ou emissão de juízos de valor que importem na violação à integridade moral do preso.
- 4. Quanto à linguagem ou expressão corporal, abster-se do emprego de palavras de baixo calão, palavrões, gesto ofensivo a moral e os bons costumes ou ainda insinuativo de violência policial ou contra custodiados;
- 5. Quanto aos comentários do Sr. Otoniel Rodrigues Amado ou de outro apresentador durante os programas:
 - 5.a. abster-se de proferir qualquer tipo de injúria direta contra os presos;
 - 5.b. não incentivar ou fazer alusão que possa fomentar a prática de infrações penais, tais como tortura, abuso de autoridade, exercício arbitrário das próprias razões etc, mesmo que de forma implícita;
- (...)
- 7. A Televisão Atalaia Ltda. compromete-se, ainda, a exibir vinhetas de campanha de utilidade pública que abordem temas a serem definidos pelo Ministério Público Federal, tais como direitos humanos, tortura, combate à corrupção, lisura eleitoral, papel do Ministério Público etc. (BRASIL, 2008)

O Ministério Público pediu desarquivamento do processo por descumprimento do acordo, encontrando-se o feito ainda em tramitação.

Nos pedidos julgados procedentes é relevante informar que em processo sobre a Classificação Indicativa da novela “A lua me disse”, a sentença solicitou a adequação do conteúdo no caso da reprise da novela tendo em vista que a sentença saiu anos após a exibição do último episódio. Ademais, a sentença multou a emissora e também determinou que a mesma se abstinhasse de veicular, em caso de reexibição, cenas da personagem índia em situações constrangedoras ou humilhantes sob pena de multa de R\$ 500 mil reais. Tal ação fora a única reformada em sede de 2º instância. A seguir a tabela com as 06 ações que tiveram sentenças nos Tribunais Regionais Federais.

Tabela 18 - Frequência das decisões em 1º grau das Ações de (a) Desrespeito aos valores éticos e sociais (b) Classificação Indicativa. *Valores expressos em números absolutos.

Nº	Sentenças	Freq. "a"	Freq. "b"	Total	%
1	Improcedente	1	3	4	66,8
2	Homologatória de transação	1	0	1	16,6
3	Extinto sem resolução de mérito com base no art. 267, VI do CPC	1	0	1	16,6
TOTAL		3	3	6	100

Fonte: Site da Justiça Federal. Elaboração Própria.

Nenhuma ação foi favorável ao Ministério Público Federal e 05 ações mantiveram a sentença proferida em 1º grau.

8. Considerações Finais

Para o estudo do controle jurisdicional de conteúdo sobre a televisão comercial aberta geradora, escolheram-se as ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público sozinho ou em parceria com entidades da sociedade civil, por serem estas o estrato com número mais representativo de ações.

A abordagem conceitual do espaço da televisão dentro do cotidiano das pessoas que, a partir das relações sociais de interação, formulam a construção social da realidade que as cercam, mostrou-se adequada pela demonstração, no decorrer do trabalho, dos diversos temas que levaram à propositura das ações. Pastores que apresentam sua concepção de mundo intolerante sobre ateus, homossexuais ou praticantes de religiões de matriz africana; programas humorísticos que fazem piadas sobre mulheres, anões, transexuais; novelas e filmes que exibem conteúdos violentos e sexuais fora do horário previsto pela classificação indicativa e programas policiais que usam abordagem sensacionalista na cobertura dos fatos são alguns dos conteúdos assistidos por milhões de pessoas e que, permeiam a construção de significados individuais e coletivos diariamente.

Há de se destacar a importância da televisão dentro desta apreensão de significados tendo em vista que sua transversalidade permite dar visibilidade a diversas outras áreas importantes no ambiente social do homem, a exemplo da religião e da própria cultura. Neste sentido, a Constituição Federal agiu corretamente ao impor às emissoras a prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família na sua grade de programação. As emissoras abertas possuidoras de concessões públicas devem fornecer um conteúdo televisivo que, ao menos, não agride direitos. Este parece ser o caminho para que o homem desenvolva sua noção de mundo de modo mais livre relacionando-a com os nichos sócio-culturais presentes no seu cotidiano.

Com a análise das principais normas de regulação de conteúdo existentes até hoje no Brasil, percebeu-se que o Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/62) e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63), principais normas infraconstitucionais que tratam do conteúdo televisivo em vigor até hoje, tiveram seus incisos modificados no contexto da ditadura militar sendo voltadas para a um “elevado

sentido moral e cívico” (art. 28, 12, “a” Decreto 52.795/63) incompatível com a sociedade democrática atual. A Constituição Federal de 1988 veio a produzir avanços na garantia da liberdade de expressão ao tempo em que também limitou tal direito no âmbito da radiodifusão ao indicar princípios e finalidades a serem seguidos pelas emissoras. Acredita-se que a Carta cumpriu seu papel se for considerado o espaço de aprendizado e conflitos de interesses existentes numa Constituinte pós Ditadura Militar. Ainda que as finalidades e os princípios voltados para a radiodifusão sejam descritos de maneira ampla, seu caráter indefinido é essencial para não limitar a liberdade de expressão e radiodifusão.

No entanto, filia-se ao que foi dito por Bolaño (2004, p. 87) e Faraco (2006, p.2) para quem, após a aprovação da Constituição, suas normas em matéria de conteúdo não tiveram mais normatização ulterior gerando um ultraliberalismo e um desestímulo na coibição de possíveis excessos no uso da liberdade de expressão nesses veículos. A Classificação Indicativa mostra-se como a única exceção a este aspecto. Com parâmetros bem definidos para a análise dos conteúdos televisivos, a portaria associa o programa a faixas de horário permitidas a sua veiculação. O caráter indicativo permite que quem esteja assistindo saiba, a partir das informações divulgadas antes e durante o programa, qual é a recomendação etária, bem como os temas encontrados na obra, que justificam sua classificação como “violência”, “sexo e nudez” e “drogas”.

Sobre as normas de fiscalização da exploração dos serviços de radiodifusão, principalmente nos aspectos referentes ao conteúdo da programação das emissoras, viu-se uma concentração da função sobre o Ministério das Comunicações. Quanto às regras repreensivas para tal função, as penalidades por transmissão de conteúdos considerados normativamente inadequados se mostraram inócuas. Além disso, a inércia referente à fiscalização foi percebida em uma breve análise do relatório de atividades divulgadas pelo órgão ministerial.

Ante a omissão do Estado sobre as questões de conteúdo, abre-se um grande campo de atuação do Ministério Público no sentido de garantir a efetividade do cumprimento das normas do Artigo 221 da Constituição Federal e da Classificação Indicativa. Mesmo porque, após análise do ambiente regulatório, constatou-se que a legislação fornece somente a saída judicial para a defesa de conteúdos que abusem da liberdade de expressão. Neste campo, a Ação Civil Pública mostrou-se como o

instrumento processual possível para representar os interesses difusos da sociedade e para, até mesmo, preservar o patrimônio público. Ao se estudar com profundidade a forma de atuação do Parquet em torno da demanda, conseguiu-se formular um diagnóstico dos principais pontos que cercam estas ações.

Analisando 105 emissoras, localizaram-se 46 processos que foram ajuizados sobre questões relativas a conteúdo na Justiça Federal de todo o País. Os resultados indicaram o Ministério Público de São Paulo como o principal autor das demandas e a Record como ré com o maior número de ações contra si propostas. O estudo mais aprofundado deu-se sobre 26 processos, todos iniciados pelo Ministério Público. As análises foram divididas sobre as duas causas de pedir identificadas, distribuídas percentualmente em ações de Desrespeito aos valores éticos e sociais (57,6%) e ações de Classificação Indicativa (43,4%).

Dentre os programas televisivos que mais ensejaram demandas judiciais, o destaque foi para os de jornalismo policial. Formulados sobre a estética do grotesco (SODRÉ, 1992), tais programas privilegiam pautas de crimes violentos e catástrofes apresentando-os com linguagem sensacionalista que estimula respostas emocionais do público. Entre os direitos violados, o Ministério Público Federal citou em suas ações: o incentivo à violência e à tortura; o desrespeito à integridade física e moral do preso e à dignidade da pessoa humana; o uso indevido das imagens; a quebra do princípio de presunção de inocência; violação do direito de permanecer calado e do direito à honra. Além disso, autores como Zaffaroni (2005) e Matheus (2011) elencam que tais programas intensificam uma sensação de insegurança generalizada causando grande prejuízo social.

Quanto à fundamentação teórica e jurídica das ações, José Afonso da Silva foi o constitucionalista mais citado. Especificamente sobre o tema de Controle Jurisdicional de conteúdo televisivo, foram localizados apenas dois artigos dos autores José Carlos Barbosa Moreira e Rodolfo Camargo Mancuso, o que demonstra a pouca doutrina ainda existente sobre o tema. Jurisprudencialmente, observou-se que nem todos os processos utilizados como embasamento argumentativo pelo Ministério Público possuíam, de fato, uma sentença favorável aos direitos pleiteados. Apesar disso, alguns trechos favoráveis eram citados pelo Parquet para a fundamentação.

Nas análises de conteúdo, quanto as normas mais utilizadas pelo Parquet, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente receberam destaque. O Código Brasileiro de Telecomunicação e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, ainda que representem as leis mais completas quanto à regulação do conteúdo no país, foram utilizadas aquém do esperado, ganhando o direito constitucional muito mais evidência nos textos. A partir do estudo das leis infraconstitucionais que fundamentam as ações, bem como da análise de conteúdo do texto em si, foi possível a identificação dos segmentos da sociedade mais citados como lesionados nas peças, sendo eles crianças e os adolescentes; LGBTTT's ; população carcerária e ateus.

Sobre a análise da duração dos processos, o resultado dos tempos medianos entre a propositura da ação e a decisão liminar foi de 43 dias; entre o ajuizamento e a sentença foi de 951 dias; as ações que foram para a segunda instância levaram 1886,5 dias para serem julgadas. Refletindo-se segundo a lógica televisiva de imediatismo, os direitos violados e transmitidos para milhões de pessoas precisam de uma resposta judicial rápida que busquem a redução dos prejuízos causados por sua veiculação. Neste sentido, contrapropagandas que mostrem outras visões de mundo e multas que repreendam a repetição do dano são instrumentos eficazes.

Outra questão é que as normas de regulação de conteúdo, por abrangerem valores abertos que acomodem as transformações sociais ocorridas com o tempo, mudam de interpretação. Por exemplo, o julgamento de um conteúdo como ofensivo aos valores éticos e sociais da pessoa e da família pode não ser mais assim considerado 05 anos depois. Foram localizados processos que levaram 10 anos para serem concluídos. Em um processo solicitando a reclassificação indicativa de uma novela, o julgamento só saiu a tempo de sua reprise. Ainda, com a demora do julgamento, alguns programas sob acusação de violação de direitos saíram do ar no curso do processo. Constatou-se, deste modo, que a saída jurisdicional para a solução desses litígios não responde à agilidade das transmissões e violações dos direitos em causa. O tempo nestes casos reflete-se como uma ferramenta ainda mais essencial para garantir a sua eficácia tendo em vista o fluxo rápido de informações e o alcance de público dessas emissoras.

Foi possível também a identificação dos pedidos mais frequentes nas Ações Civis Públicas, sendo os principais deles, em sede de tutela antecipada, a suspensão do programa; o pedido de obrigação de fazer direcionada à União para que proceda à

fiscalização da emissora; a transmissão do programa no horário estabelecido pela Classificação Indicativa; a contrapropaganda e a não exibição de pessoas em situações humilhantes e degradantes. Viu-se que, de acordo com as decisões, 44% deles foram indeferidos. Quanto aos pedidos para apreciação mais aprofundada dos juízes, a indenização por dano moral se configurou em primeiro. O critério de apuração mais utilizado pelo Ministério Público foi o percentual de faturamento da emissora. Verificou-se que há uma total discrepância entre os valores pedidos pelo Ministério Público, que giram em torno da casa dos milhões, e a multa aplicada pelo Ministério das Comunicações em caso de descumprimento das normas de conteúdo que chega a, no máximo, um pouco mais 76 mil reais.

Quanto ao resultado final dos processos em primeira instância, o percentual de sentenças completamente desfavoráveis ao Ministério Público, seja por improcedência ou por extinção do pedido sem resolução de mérito, chegou a 58,3%. As sentenças homologatórias de acordo correspondem a 33,2%. Já os pedidos procedentes representaram apenas 8,1% das ações julgadas. Em segunda instância, o percentual de litígios improcedentes chegou a 83,3%, os outros 16,6% restantes redundaram em transação. Não houve sentença de procedência total dos pedidos. A partir de inferências dos textos de algumas sentenças localizadas, percebe-se que um dos principais argumentos para fundamentar a improcedência do pedido utilizado pelos magistrados é o grau abstrato das questões em discussão.

Com as análises empíricas dos dados, concluiu-se que a via judicial não demonstrou ser o melhor caminho para a resolução dos litígios, principalmente pelo tempo de duração do processo e pela subjetividade dos valores envolvidos nas demandas. Acredita-se que um modelo praticado por outros países que empregam órgãos independentes autônomos com poder sancionatórios atende com mais rapidez o direito formulado. Além disso, as normatizações que indicam se um conteúdo é ou não violento para crianças de até 12 anos, ou até mesmo se respeitam os “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, a “moral pública” e os “bons costumes” se referem a toda a sociedade, sendo pouco democrático que apenas uma pessoa as julgue. A formação de órgãos a partir de representantes da sociedade garantiria a apresentação de diversos pontos de vistas sobre o mundo, aperfeiçoando o julgamento com premissas mais plurais e democráticas.

9. Referências

AGENCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE. **TV Aberta – Mapeamento.** Disponível em: http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf Acesso em: 27 set., 2012.

AGENCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE. **Informe de acompanhamento do mercado TV.** <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2012/MonitoramentoProgramacao/informetvaberta2012.pdf> Acesso em: 01 ago., 2013.

ALSINA, Miguel Rodrigo. **A construção da notícia.** Petrópolis: Vozes, 2009.

ARONCHI DE SOUZA, José Carlos. **Gêneros e formatos na televisão brasileira.** São Paulo: Summus, 2004.

BAUER, Martin. W . **Análise de conteúdo clássica: uma revisão.** BAUER, Martin. W.; GASKELL, George (orgs). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

_____. AARTS, Bas. **A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos.** In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Comp.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Ação civil pública e programação da TV.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 201, p. 45-56, jul./set. 1995.

BARROSO, Luis Roberto. **Liberdade de expressão, censura e controle da programação de televisão na Constituição de 1988.** Revista dos Tribunais, 2001. Revista dos Tribunais. V.790. 2001.

BERGER, P. I, LUCKMANN, T. **A construção social da realidade.** Lisboa: Dinalivro. 2004.

BIGLIAZZI, Renato. **A Constituição domada: democracia e o Conselho de Comunicação Social.** Dissertação de mestrado em Direito da Universidade de Brasília, 2007.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro.** Sérgio Augustin (Coord.). Dano moral e sua quantificação. Caxias do Sul, RS: Plenum, 2005.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **A reforma do modelo brasileiro de regulação das comunicações em perspectiva histórica.** Estudos de Sociologia, 2004. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/131/129>. Acesso em: 16 abr., 2012.

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

BRAGA, José Luiz. **A sociedade enfrenta sua mídia**. São Paulo: Paulus, 2006.

CANOTILHAO, J.J. GOMES. MACHADO, Jonatas. E, M. **Reality shows e liberdade programação**. Coimbra Editora. 2003

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 mai., 2012.

_____. **Decreto nº 236, de 28 de fevereiro de 1967**. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0236.htm Acesso em: 31 de ago., 2012.

_____. **Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963**. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm>. Acesso em: 31 de agosto de 2012.

_____. **Decreto nº 5.077, de 29 de Dezembro de 1939**. Aprova o regimento do Departamento de Imprensa e Propaganda (D.I.P.). Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-5077-29-dezembro-1939-345395-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 ago., 2012.

_____. **Decreto nº 21.240, de 4 de abril de 1932**. Nacionalizar o serviço de censura dos filmes cinematográficos, cria a "Taxa cinematográfica para a educação popular e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/legislacao/decretos/decreto-n-21240-de-4-de-abril-de-1932>>. Acesso em: 31 ago., 2012.

_____. **Decreto-lei 1.949, 30 de dezembro de 1939**. Dispõe sobre o exercício de atividades de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1949.htm. Acesso em: 30 set., 2012.

_____. Justiça Federal 4ª Vara Federal de Curitiba. **Ação Civil Pública nº 97.00.11.498-8 - PR**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal e Outros. Curitiba, 12 de novembro de 2004.

_____. Justiça Federal da Paraíba . **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0007809-20.2011.4.05.8200 – PB. João Pessoa, 2012a. Disponível em: <http://web.jfpb.jus.br/consproc/resconsproc.asp>. Acesso em: 06 jun., 2013.

_____. Justiça Federal de Sergipe. **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0001369-20.2007.4.05.8500 – SE. Aracaju, 2008. Disponível em: http://web.jfpb.jus.br/consproc/cons_proca.asp. Acesso em: 06 jun., 2013.

_____. Justiça Federal de São Paulo. **Sentença**. Ação Civil Pública nº 0002751-51.2012.4.03.6100 – SP. São Paulo, 2013. Disponível em:

<http://www.slideshare.net/DignidadeLGBT/sentenca-malafaiahomofobia>. Acesso em: 06 jun., 2013.

_____. Lei 5.250 de 09 de fevereiro de 1967. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5250.htm. Acesso em: 29 ago., 2012.

_____. **Lei 5.250 de 09 de fevereiro de 1967**. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5250.htm. Acesso em: 29 ago., 2012.

_____. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 31 de agosto de 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Campanha alerta país sobre a importância da Classificação Indicativa**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={09C66D3D-927A-4AA4-90E1-40CC176378E4}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B4DFF7F01-4E14-45A4-BF6E-638FD95374A4%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>. Acesso em 13 jun., 2013.

_____. Ministério da Justiça. **Classificação Indicativa: Guia Prático**. Brasília, 2012b.

_____. Ministério das Comunicações. **ANATEL terá maior participação na fiscalização de conteúdos de radiodifusão**. Sala de Imprensa. Brasília. Disponível em <http://www.mc.gov.br/sala-de-imprensa/164-o-dia-a-dia-do-minicom/sala-de-imprensa/radio-minicom/23143-anatel-tera-maior-participacao-na-fiscalizacao-de-conteudos-de-radiodifusao>. Acesso em: 10 out., 2012.

_____. Ministério das Comunicações. **Relatório dos Processos de Apuração de Infração (PAI's) - 2012**. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/articulacao-de-politicas-da-area-das-comunicacoes/inclusao-digital-para-juventude-rural/319-temas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria/25158-2012>. Acesso em: 24 out., 2012c.

_____. Ministério das Comunicações. **Como denunciar**. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/planos-nacionais-de-outorga/319-temas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria/25625-como-denunciar>. Acesso em: 11 out., 2012.

_____. Ministério das Comunicações. **Dados de outorga**. Disponível em: (<http://www2.mc.gov.br/radiodifusao/dados-de-outorga>) Acessos em: 07 jun., 2012c.

_____. Ministério das Comunicações. Portaria nº 562, de 22 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/portarias/26403-portaria-n-562-de-22-de-dezembro-de-2011>. Acesso em: 19 jul., 2012.

_____. Ministério das Comunicações. **Fortalecimento da ação fiscalizatória**. Disponível em <http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria>. Acesso em: 10 out., 2012

_____. **Portaria 1.220 de 11 de julho de 2007.** Regulamenta as disposições da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), da Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001, e do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão e congêneres. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BA9B8192F-9974-4984-A564-8966FC9669CE%7D>. Acesso em: 16 fev., 2012.

_____. Tribunal Regional Federal – 4º Região. **Acórdão.** Apelação nº 2003.04.036730-6 - PA. Curitiba, 2008. Disponível em: http://www.jfpr.gov.br/consulta/acompanhamento/resultado_pesquisa_popup.php?txtValor=2003.70.00.033945-6&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&selForma=RT&hdnRefId=&txtPalavraGera da= Acesso em: 06 jun., 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130 - DF.** Arguente: Partido Democrático Trabalhista. Arguido: Presidente da República e Outros. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 30 de abril de 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411> Acesso em: 25 mar., 2013.

CANELA, Guilherme. **Regulação das Comunicações: porquês, particularidades e caminhos.** PIERANTI, Octavio Penna et al.(orgs.). Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

CARVALHO, Alberto Arons; CARDOSO, Antônio Monteiro. FIGUEREIDO, João Pedro. **Direito da Comunicação Social.** Alfradige: Texti Editores, 2012.

CASTELSS, Manuel. **A sociedade da informação.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

CORCUFF, Philippe. **As novas sociologias: construções da realidade social.** Bauru: EDUSC, 2001.

CURRAN, James. JEAN, Searton. **Imprensa, Rádio e Televisão: Poder sem responsabilidade.** Lisboa: Instituto Piaget, 2001

DEBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo.** Rio de Janeiro: Contraponto 1997

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2006.

DONOS DA MÍDIA. **Veículos.** Disponível em: <http://donosdamidia.com.br/veiculos>. Acesso em: 12 mar., 2012a.

_____. **Grupos.** Disponível em: <http://donosdamidia.com.br/grupos>. Acesso em 27 abri., 2012b.

EQUADOR, **Constitución Política de la República de Ecuador, 2008**. Disponível em: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf. Acesso em: 03 mai., 2012.

ENTREVISTA, **Hoje em Dia**, São Paulo: Record. Programa de TV. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=IRhkZZII5EE>. Acesso em: 14 mai. 2013.

ÉTICA NA TV. Ranking das denúncias – denúncias por ano. Disponível em: <http://www.eticanatv.org.br/index.php?sec=2&cat=5&pg=2>. Acesso em: 15 abr., 2012

FARACO, Alexandre Ditzel. **Controle da qualidade da radiodifusão - mecanismos de aplicação do artigo 221, IV, da Constituição Federal**. In: Revista de Direito Público da Economia, 2006.

FIDALGO, Joaquim. **De que é que se fala quando se fala em Serviço Público de Televisão?** PINTO, M. ; SOUSA, H. (coord). Televisão e cidadania: contributos para o debate sobre o Serviço Público”. Braga : Campo das Letras, 2003.

FISS, Owen M. **A Ironia da Liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar 2005.

FREITAS, Henrique, et al. **O método de pesquisa survey**. In: Revista de Administração, São Paulo, v. 35, n. 3. p. 105-112, 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Defesa tenta dividir culpa de Lindemberg com Eloá**. São Paulo, 13 fev., Cotidiano, 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1047845-defesa-tenta-dividir-culpa-de-lindemberg-no-caso-eloas.shtml> Acesso em: 05 jul., 2013.

GARCIA, Nelson Jahr. **O que é propaganda ideológica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

GRINOVER, Ada Pelegrini ET all. **Código de Defesa Comentado pelos autores do anteprojeto**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

GRUPO MIDIA. **Mídia dados 2013**. São Paulo: Grupo Mídia Disponível em <http://midiadadosrdp.digitalpages.com.br/html/reader/119/15659>, Acesso em: 15 jul., de 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil-2010**. Rio de Janeiro, 2012.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no MERCOSUL**. Salvador, Edufba 2000.

KEHL, Maria Rita. **O espetáculo como meio de subjetivação**. Bucci, Egenio. KEHL, Maria Rita Videologias. São Paulo: Boitempo, 2004.

LEAL, Laurindo. **A TV Pública**. Bucci, Eugêncio. A TV aos 50. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2000.

LIMA, Venício A de. **Notas sobre a liberdade de imprensa**. Observatório de Imprensa. <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/notas-sobre-a-liberdade-de-imprensa>. Acesso em 07 de novembro de 2012.

_____. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

LINS, Bernardo Estellita. **O tratamento da censura na Constituição de 1988: da liberdade de expressão como direito à liberdade vigiada**. Ensaio sobre impactos da constituição federal de 1988 na sociedade brasileira. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2915/ensaios_impactos_volume1.pdf?sequence=1 Acesso em 17 de março de 2012.

LEAL FILHO, Laurindo. **A melhor TV do Mundo**. São Paulo: Summus, 1997.

LOPES, Maria Immacolata Vassallo de. **Telenovela brasileira: uma narrativa sobre a nação**. Comunicação & Educação, v. 9, n. 26, 2007.

_____; OROZCO, Guilherme Gómez. **Qualidade na ficção televisiva e participação transmidiática das audiências**. Rio de Janeiro: Ed. Globo S/A, 2011.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos **Duração razoável e informatização do processo nas recentes reformas**. Revista Eletrônica de Direito Processual, Volume VI. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-vi/duracao-razoavel-e-informatizacao-do-proceso-nas-recentes-reformas#topo>. Acesso em: 30 jun., 2013.

MACHADO, Jonatas. **Liberdade de Expressão: Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Controle jurisdicional do conteúdo da programação televisiva**. Revista dos Tribunais | vol. 793 | p. 89 | Nov / 2001a.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesse difuso a programação televisiva de boa qualidade**. Revista dos Tribunais, vol. 793, p. 89, 2001b.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos Meios às Mediações**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

MARTINS, Marcus A. **O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações**, in Ramos, Murilo Cesar e Santos, Suzy dos. (orgs.) Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Ed. Paulus, 2007.

MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria da comunicação: idéias, conceitos e métodos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MATHEUS, Leticia Cantarela. **Narrativas do medo: o jornalismo de sensações além do sensacionalismo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para atores-chave brasileiros**. Brasília: UNESCO, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e de comunicação e direito à honra e à imagem**. Revista de informação legislativa. Brasília n 122 mai/jul 1994. P. 298

MOREIRA, Vital. **O Direito de Resposta na Comunicação Social**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MOROSINI, Fábio. **Visões acerca do novo direito da comunicação de massa**. Revista de Direito do Consumidor, n.50, p.182-214, abr./jun. 2004.

NASSIF, Luís. **A hora de regular o Direito de Resposta**. Observatório de Imprensa. http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed733_a_hora_de_regulamentar_o_direito_de_resposta. Acesso em: 12 mai., 2013.

NERI, Marcelo Côrtes. Coordenação **A Nova Classe Média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008.

OLIVEIRA, José Carlos. **Deputada contesta nova composição do Conselho de Comunicação Social**. Agência Câmara de notícias. Brasília, 20 jul., 2012. <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/422857-DEPUTADA-CONTESTA-NOVA-COMPOSICAO-DO-CONSELHO-DE-COMUNICACAO-SOCIAL.html> Acesso em: 12 mar., 2012.

PAIVA, Raquel. SODRÉ, Muniz. **O império do Grotesco**. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 2002.

PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge. **Direito de formação da criança e do adolescente em face da TV comercial aberta no Brasil: o exercício do poder-dever de educar diante da programação televisiva**. São Paulo: Tese da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo São Paulo, 2006.

PIERANTI, Octavio Penna. **O Estado e as Comunicações no Brasil: Construção e Reconstrução da Administração**. Brasília-DF: Abras/Lecotec, 2011.

PODESTÁ, Fábio Henrique. **Interesses Difusos, Qualidade da Comunicação e Controle Judicial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL. **Ação Civil Pública nº 0014101-52.2006.4.01.3400.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/noticias/ACP%20Zorra%20Total.pdf/view>. Acesso em: 15 jul., 2012.

PROCURADORIA DO ESTADO NO SÃO PAULO. **Ação Civil Pública nº 2006.61.00.015990-9.** São Paulo, 2006. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <seacp@prsp.mpf.gov.br> em: 10 ago., 2012.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Civil Pública nº 2006.61.00.015992-2.** São Paulo: 2006. Disponível em: <http://producao.prsp.mpf.gov.br/news/internews/ACPSBT.pdf>. Acesso em: 10 jan., 2013.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE MINAS GERAIS. **Ação Civil Pública nº 2003.38.00.015522-6.** Belo Horizonte, 2003. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <cguvilela@yahoo.com.br> em: 09 ago., 2012.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DE MINAS GERAIS. **Ação Civil Pública nº 2008.38.00.008354-0.** Belo Horizonte, 2008. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <cguvilela@yahoo.com.br> em: 09 ago., 2012.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Civil Pública nº 0014482-49.2009.4.03.6100.** São Paulo, 2009. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <seacp@prsp.mpf.gov.br> em: 10 ago., 2012.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Civil Pública nº 0004791-79.2007.4.03.6100.** São Paulo, 2007. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <seacp@prsp.mpf.gov.br> em: 10 ago., 2012.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Civil Pública nº 0002751-51.2012.4.03.6100.** São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/pdfs-das-noticias/0002751-51.2012.4.03.6100%20Malafaia.PDF> Acesso em: 10 ago., 2012.

REIMÃO, Sandra. **Em instantes: notas sobre a programação televisiva brasileira (1965-1995).** São Paulo: Cabral Editora Universitária, 1997.

ROMÃO, José Eduardo Elias. **Classificação indicativa no Brasil: desafios e perspectiva.** Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

SALVADORI, Maria Angela Borges. **Sonoras Cenas Escolares: histórias sobre educação, rádio e humor.** Rev. bras. hist. educ., Campinas-SP, n. 24, p. 167-191, set./dez. 2010.

SANTOS, Suzy dos. **Uma Convergência Divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro.** Salvador: Tese de doutorado em comunicação e cultura contemporânea da UFBA, 2004.

_____. CAPPARELLI, Sérgio. **Crescei e multiplicai-vos: a explosão religiosa na televisão brasileira**. In: Texto (UFRGS) . v.11, p.1 - 23, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Livraria do Advogado Editora, 2007.

SARMENTO. Daniel. **Livre e Iguais: Estudos de Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. **Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado**. Revista Diálogo Jurídico. Nº 16. Salvador: 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: MP Ed., 2005.

_____. **Liberdade de expressão cultural**. in Flávio Luiz Yarshell e Maurício Zanoide de Moraes (orgs.). Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ, 2005.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

SILVA, Sivaldo da; PERON, Vivian. **Enforcement e competências de entes reguladores da radiodifusão em dez países**. Revista Comunicação Midiática, v.6, n.3, p.109-130, set./dez. 2011.

SODRÉ, Muniz. **A comunicação do Grotesco**. 1972, Vozes.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Para um novo Judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis**. Coimbra: Centro de estudos sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2008.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SUIAMA, Sérgio Gardenghi. **Ratinho livre? Censura, liberdade de expressão e colisão de direitos fundamentais na Constituição de 88**. Anais do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado, São Paulo, Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1998.

THOMPSON, John B. **A Mídia e a Modernidade**. Petrópolis: Vozes 1995

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva - Serviços de comunicação social audiovisual sem fronteiras**. Disponível em:

http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_pt.htm Acesso em: 03 out., 2012.

VALENTE, Jonas C. L. **Produção Regional na TV Aberta Brasileira: um estudo em 11 capitais brasileiras**. In Observatório do direito a Comunicação, 2009. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=441/ Acesso em: 26 nov., 2012.

WOLTON, Dominique. **Pensar a comunicação**. Brasília: Editora da UNB, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Derecho Penal - Parte General**. Buenos Aires: Ediar, 2000.

ZAPANI, André Kron Marques. **Capitanias midiáticas neopentecostais**. Dissertação de mestrado em Comunicação da Universidade Tuiuti do Paraná, 2011.