



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

TICIANNE MARIA PERDIGÃO CABRAL

**FISCALIZAÇÃO ESTATAL SOBRE O CONTEÚDO TELEVISIVO: Violação de
direitos em programas policiais na televisão**

Recife
2019

TICIANNE MARIA PERDIGÃO CABRAL

FISCALIZAÇÃO ESTATAL SOBRE O CONTEÚDO TELEVISIVO: Violação de direitos em programas policiais na televisão

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Área de concentração: Mídias, linguagens e processos sociopolíticos.

Orientador: Prof. Dr. Heitor Costa Lima da Rocha

Recife

2019

Ficha catalográfica

Catalogação na fonte

Bibliotecária Jéssica Pereira de Oliveira, CRB-4/2223

C117f Cabral, Ticianne Maria Perdigão

Fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo: violação de direitos em programas policiais na televisão / Ticianne Maria Perdigão Cabral. – Recife, 2019. 197f.: il.

Orientador: Heitor Costa Lima da Rocha.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação, 2019.

Inclui referências.

1. Fiscalização estatal. 2. Conteúdo televisivo. 3. Programas policiais. 4. Telecomunicação. I. Rocha, Heitor Costa Lima da (Orientador). II. Título.

302.23 CDD (22. ed.)

UFPE (CAC 2020-14)

TICIANNE MARIA PERDIGÃO CABRAL

**FISCALIZAÇÃO ESTATAL SOBRE O CONTEÚDO TELEVISIVO: Violação de
direitos em programas policiais na televisão**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Comunicação.

Aprovada em: 28/06/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Heitor Costa Lima da Rocha (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Alfredo Eurico Vizeu Pereira Junior (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Rodrigo do Espírito Santo da Cunha (Examinador interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dra. Renata Ribeiro Rolim (Examinadora externa)
Universidade Federal da Paraíba

Prof.^a Dra. Joana Belarmino de Sousa (Examinadora externa)
Universidade Federal da Paraíba

Durante o doutorado ganhei minha filha, Lívia e
perdi minha avó Adélia. Dedico esta tese a elas.

Ao ciclo da vida.

AGRADECIMENTOS

A frase de Antônio Machado trazida na epígrafe desta tese também foi citada no meu trabalho de conclusão de curso de graduação há mais de 10 anos. Nesse tempo, um longo caminho acadêmico (e fora dele) foi percorrido. Valorizar a trajetória e não somente a chegada tem sido um exercício constante. Mesmo porque cada passo foi essencial para o meu crescimento. Essa tese é resultado da minha caminhada de vida, das minhas escolhas profissionais e pessoais mais significativas. A metáfora do caminho me serve, ainda, nas incontáveis viagens que fiz de Natal a Recife. Entre curvas, obstáculos e belas paisagens, concluo essa jornada com muita gratidão.

Ao meu lado, nesse caminho acadêmico, tive a honra de ser orientada pelo professor Heitor Rocha. Agradeço a revisão atenta e os conselhos intelectuais. Seu comprometimento profissional e compreensão humana serão sempre um referencial para mim.

Agradeço também a todos os professores que cruzaram o meu caminho e, mais recentemente, aos professores do PPGCOM, em especial a Karla Patriota, Cristina Teixeira, Isaltina Gomes e Alfredo Vizeu. Agradeço, ainda, aos funcionários dessa universidade, da limpeza à secretaria do PPGCOM, entre os quais cito Roberta, Cláudia e José Carlos. Agradeço também aos membros da banca, Renata Rolim, Joana Belarmino e Rodrigo Cunha, por terem aceitado o convite.

À Universidade Federal de Pernambuco – UFPE e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, por terem amparado minha pesquisa. Em tempos de desvalorização do ensino público superior, sinto-me privilegiada em ter pertencido a esse espaço de socialização do conhecimento. Responsabilizo-me em utilizar a educação como ensina Paulo Freire: “como uma chave libertadora”.

Nessa estrada, muitas amizades que me deram carona, Jaísa e Marcelo Lauer, foi uma honra “crescer” ao lado de vocês. Alegro-me ao lembrar que nos conhecemos no cursinho preparatório para o vestibular e, em breve, seremos todos doutores. Aos amigos da graduação, Helô, Sidnei, Saulo, Polly, Tiago, Vanessa e Ju Braz. Ao G4, grupo do mestrado, John, Manu, Pedrinho. Às meninas do doutorado: Ana Paula, Ana Cirne, Karol, Kellyane, Luciana, agradeço pelo exercício constante de sororidade. E, por fim, agradeço aos meus amigos de vida: Lara, Brunna e Alê. Aos demais amigos, sem nomeá-los, pela sorte da presença de ter vocês na minha vida!

A minha família extensa e próxima. A minha mãe, por ter me ensinado a sonhar. A meu pai, fonte de sabedoria e resiliência. A meus irmãos, Savânia, Tati e Gio, por dividirmos nossas

dores e conquistas. Karla e Léo, meus cunhados. Agradeço imensamente a Lúdia, Airton, Wanderléia, Raquel e Romeu e toda a família do meu marido, pela rede de apoio e amor construída nesses quatro anos. A toda a família Cabral de Recife, meu segundo lar, pelas incontáveis hospedagens, apoio e acolhimento. Agradeço a Maria, pelo zelo e cuidado.

A Gustavo, pelo amor e companheirismo. Sei que meus sacrifícios também foram os seus. Serei sempre grata.

À minha filha, que foi gestada e nasceu durante a escrita deste trabalho. Nessa estrada, carreguei os livros e Lúvia no colo. Obrigada por ter transformado meu olhar, por ter me fortalecido. O amor não conta cromossomos.

A Deus, sobre todas as coisas.

Nesse caminho, o conhecimento não tem ponto de chegada. São meus rastros que ficam e todo o amor que depositei nele.

Caminhante, são teus rastros
o caminho e nada mais;
caminhante, não há caminho,
faz-se caminho ao andar.
(MACHADO, 2005, p. 191).

RESUMO

As tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) vêm promovendo, nos últimos anos, uma nova configuração no mercado televisivo brasileiro. A chegada da TV por assinatura e, mais recentemente, das mídias digitais e dos serviços de *streaming*, reduziram a audiência dos canais de acesso aberto. Em reação, essas emissoras voltaram sua programação para o público das classes “C”, “D” e “E”. Nesse contexto, os programas policiais se destacaram, marcando presença em versões regionais por todo o país com narrativas que veiculam altos níveis de violação de direitos (VARJÃO, 2015; 2016). Sob a perspectiva teórica da Economia Política da Comunicação, a tese analisou a fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo. Inicialmente, traçamos um quadro histórico dos modelos de administração pública na área da comunicação pública no país e do arcabouço legal voltado para regulação de conteúdo televisivo. Em seguida, através de pesquisa empírica e de conteúdo, foi avaliada a fiscalização do estado no lapso temporal de 2011 a 2018. A partir do estudo de caso do programa policial paraibano “Correio Verdade”, verificou-se a atuação estatal especificamente diante do abuso da liberdade de expressão. Ao final, apontamos que a arquitetura institucional e o aparato legal estatal não possibilitam que a fiscalização sobre a programação televisiva atue para contribuir com a difusão, de forma pluralista e democrática, de conteúdos compatíveis com os valores e princípios éticos e morais existentes na sociedade. Nesse cenário, a sociedade civil mostrou-se essencial em promover o debate sobre a qualidade do conteúdo transmitido na televisão e a responsabilidade estatal em sua fiscalização.

Palavras-chave: Fiscalização estatal. Conteúdo televisivo. Programas policiais. Telecomunicação.

ABSTRACT

Information and Communication Technologies (ICT) have promoted a major reconfiguration of the Brazilian television market in the past years. The arrival of subscription television and, more recently, digital media and streaming services, have reduced the audience of over-the-air broadcast channels. As a reaction, these networks targeted their programming to audiences from classes “C”, “D” and “E”. In such a context, police television programmes have stood out, being present in regional versions all over the country with narratives showing high levels of violation of rights (VARJÃO, 2015; 2016). Under the theoretical perspective of the Political Economy of Communications, this thesis analysed the state supervision of television content. Initially, we carried out a historical portrait of both the models of public administration in the area of mass media communications in the country and of the legal framework for the regulation of television content. Next, through empirical and content research, we assessed the state supervision of television content between 2011 and 2018. Through the case study of the *paraibano* police television programme *Correio Verdade*, the state action was verified, specifically in instances of freedom of expression abuse. At the end, we pointed out that the institutional architecture and the state’s legal apparatus do not enable the supervision of television content to act in the contribution to the broadcasting, in a pluralist and democratic way, of content compatible with the values and ethical principles existing within the society. In such a scenery, the civil society has proven essential in the promotion of the debate over the quality of the content broadcasted on television and the state’s responsibility in its supervision.

Keywords: State supervision. Television content. Police television programmes. Telecommunications.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Distribuição das sanções estatais aplicadas nos processos de apuração de Infração contra serviços de radiodifusão.....	122
Gráfico 2 -	Distribuição dos processos de apuração de infração sobre serviços de radiodifusão (2011 a 2018)	123
Gráfico 3 -	Distribuição dos processos de apuração de infração contra televisões geradoras de conteúdo - técnica <i>versus</i> conteúdo (2011 a 2018).....	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Classificação das infrações cometidas por emissoras de radiodifusão	89
Quadro 2 -	Divisão das competências ANATEL e MCTIC	90
Quadro 3 -	Tipos de Sanções aplicáveis a emissoras de televisão	91
Quadro 4 -	Normas passíveis de sanção de suspensão	92
Quadro 5 -	Classificação das infrações quanto a gravidade de acordo com a Portaria 112/2013 do Ministério das Comunicações	95
Quadro 6 -	Tipos de violações elencadas na ABA Denúncia do site “Mídia Sem Violações”	110
Quadro 7 -	Divulgação do Ranking da Campanha “Mídia sem Violações”	112
Quadro 8 -	Ranking de Denúncias por Programa da Campanha “Mídia sem Violações”	114
Quadro 9 -	Valores-notícia: seleção de fatos em construção do discurso baseado em Traquina (2005)	155
Quadro 10 -	Indicadores de valores notícias dos crimes violentos baseados em Hall <i>et al.</i> (2008)	156
Quadro 11 -	Tipos de violações de programas policiais baseados em Varjão (2015a)	162
Quadro 12 -	Indicadores localizados no estudo de caso “Correio Verdade”	163
Quadro 13 -	Tipos e números de violações cometidas	168

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	“Chororô na delegacia” – Brasil Urgente (Bahia)	130
Figura 2 -	O apresentador Samuka Duarte no estúdio	147
Figura 3 -	O Apresentador Samuka Duarte na Caravana da Verdade	160

LISTA DE SIGLAS

ABERT	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABCDS	Ação Brotar pela Cidadania e Diversidade Sexual
ABRAÇO	Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária
ABPTA	Associação Brasileira de Programadores de TV por assinatura
ABVP	Associação Brasileira de Vídeo Popular
ABCOM	Associação Brasileira de Canais Comunitários
ADPF	Ação de descumprimento de preceito fundamental
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMARC	Associação Mundial de Rádios Comunitárias
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
AIESP	Associação de Incentivo à Educação e Saúde de São Paulo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAP	Conselho de Acompanhamento de Programação
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CCDC	Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania
CDH	Centro de Direitos Humanos
CTR	Comissão Técnica de Rádio
CAM	Comissão de Acompanhamento de Mídia
CONFECOM	Conferência Nacional de Comunicação
CONTEL	Conselho Nacional de Telecomunicações
CONAR	Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária
CNRL	Coletivo Nacional de Rádios Livres
CSC	Conselho Superior de Censura
CSA	Conselho Superior de Audiovisual
DOU	Diário Oficial da União
DOP	Departamento Oficial de Propaganda
DPDC	Departamento Nacional de Propaganda e Difusão Cultural
DEIPS	Departamentos Estaduais de Imprensa e Propaganda
DEJUS	Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação

DENTEL	Departamento Nacional de Telecomunicações
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
EPC	Economia Política da Comunicação
FENAJ	Federação Nacional dos Jornalistas
FCC	Federal Communications Commission
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDECS	Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura
LGCEM	Lei Geral de Comunicação de Massa
LGT	Lei Geral de Telecomunicações
NOMIC	Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação
MBL	Movimento Brasil Livre
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MNRC	Movimento Nacional de Rádios Comunitárias
OFCOM	Office of Communications
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OANF	O amanhã dos nossos filhos
PNBL	Plano Nacional de Banda Larga
PAI	Processo de Apuração de Infração
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSL	Partido Social Liberal
PCC	Primeiro Comando da Capital
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
RENOI	Rede Nacional de Observatórios de Imprensa
RITS	Rede de Informação para o Terceiro Setor
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
TIC	Tecnologia de informação e de comunicação
TFP	Sociedade Brasileira em Defesa da Tradição, Família e Sociedade

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	A ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO COMO ESCOLHA METODOLÓGICA.....	26
2.1	A Economia Política da Comunicação.....	26
2.2	Economia Política da Comunicação no Brasil	31
3	ESTADO E COMUNICAÇÃO.....	34
3.1	Estado Patrimonial.....	35
3.1.1	Estado e Regulação.....	37
3.2	Estado Burocrático.....	38
3.2.1	Os marcos regulatórios da radiodifusão.....	40
3.3	O Estado Gerencial.....	45
3.3.1	Consequências do modelo gerencial ao conteúdo da TV aberta	51
4	ARCABOUÇO JURÍDICO, ESTRUTURA E COMPETÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DE CONTEÚDO.....	61
4.1	Arcabouço Jurídico.....	61
4.1.1	A finalidade educativa e a “moral e os bons costumes”	63
4.1.2	A Constituição Federal de 1988.....	72
4.2	Estrutura e Competência na Fiscalização de Conteúdo	78
4.2.1	O Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962.....	81
4.2.2	A criação do Ministério das Comunicações.....	84
4.3	O Sistema fiscalizatório e sancionatório sobre o conteúdo televisivo	87
4.3.1	Sanções em espécie.....	91
5	SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE DE CONTEÚDO.....	98
5.1	Movimentos Sociais pelo direito à comunicação.....	99
5.1.1	A campanha “Quem financia a baixaria é contra cidadania”	105
5.1.2	A campanha “Mídia sem violações de direitos”	109
5.2	Sociedade Civil, Hegemonia e Contra-hegemonia	116
6	RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO ESTATAL SOBRE O CONTEÚDO TELEVISIVO.....	121
6.1	Resultados Gerais.....	121

6.1.1	Fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo violador de direitos humanos.....	128
7	ESTUDO DE CASO: PROGRAMAS POLICILESCOS E VIOLAÇÃO DE DIREITOS.....	137
7.1	Características e delimitação conceitual dos “programas policiaiscos”.....	137
7.1.1	Características dos Programas policiaiscos	141
7.2	O Programa “Correio Verdade”.....	145
7.2.1	Estudo de caso: a notícia “Adolescente de 13 anos é estuprada em Bayeux”.....	148
7.2.2	As dicotomias entre o bem versus mal, o sagrado versus o profano e a ordem versus a desordem.....	149
7.2.3	Os defensores da moral e do bom costume.....	156
7.3	Análise da violação de direitos.....	161
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
	REFERÊNCIAS	180

1 INTRODUÇÃO

No decorrer de um ano, as seis principais emissoras de televisão abertas do país veiculam mais de 52 mil horas de conteúdo (LOPES; OROZCO, 2011). Presente em 97,3% das residências brasileiras (GRUPO MIDIA, 2018), 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, com índices ainda expressivos de audiência. Deve-se reportar que tais veículos exercem importância imprescindível para a circulação de informação na sociedade, configurando-se em peças fundamentais na democracia.

Hoje, o cenário aponta, dentre outras questões, para a disponibilidade de múltiplas plataformas e pela inserção dos grandes conglomerados transnacionais. A popularização da TV por assinatura, as mudanças de hábitos influenciados pelas mídias digitais e a entrada dos serviços de *streaming* redesenharam o mercado televisivo não somente pela nova forma de assistir TV, mas também pelas acomodações dos atores ao modelo de acumulação capitalista. Esse período é denominado por Brittos (2000) como “multiplicidade de ofertas” e tem início no Brasil, em 1995, com a aprovação da lei de TV a cabo.

Com a pulverização do público, uma das principais consequências dessa transformação para a televisão aberta e massiva consistiu na popularização de sua programação. Essa tendência significou, para alguns autores, uma diminuição na qualidade do conteúdo transmitido (BRITTOS, 2000, 1999; BOLAÑO, 2004; MORAES, 2010). O padrão comercial televisivo vincula os ganhos pela ampliação da audiência e, conseqüentemente, do lucro à função de depreciação da qualidade dos produtos pela espetacularização e sensacionalismo, que destoam do seu benefício democrático (BOURDIEU, 1997).

Nesse contexto, os programas policiais, fenômenos nos anos 90, voltaram à grade programática das emissoras, pois atendem plenamente a esse apelo televisivo ao unir espetáculo e sensacionalismo. Com versões regionais e nacionais alcançando grande audiência, existem hoje, em média, 110 atrações do gênero em todo país (AIRES; 2014). Alguns pesquisadores citam as características desses programas na transmissão da informação, tais como: o viés sensacionalista (CANAVILHAS, 2001), a exploração do grotesco, do extraordinário (SODRÉ, 2012), a valorização da emoção (BARBOSA, 2005), o discurso repetitivo, motivador, despolítico e opinativo com adequação ideológica das condições culturais (PEDROSO, 2001b), entre outras.

De um modo geral, a construção narrativa dos apresentadores é marcada pela ausência

de contextualização dos problemas relativos à violência e à segurança pública. O maniqueísmo do bem *versus* mal é um traço definidor do discurso simplista utilizado para alcançar rapidamente a compreensão do público (PEDROSO, 2001b; MELO, 2010), posicionando o bandido como um ser irrecuperável, numa relação depreciativa, já que o trabalhador é apresentado como o “cidadão de bem”, aquele que sofre com a insegurança. Dessa forma, os apresentadores colocam-se como defensores da moral e dos bons costumes em prol da paz social, pois buscam entrar em sintonia com o pensamento de seu público: o cidadão comum.

Contraditoriamente, os programas policiais são fortes violadores de direitos humanos. Corroborando essa ideia, Varjão (2015a), através de análise de conteúdo desses programas, e Cabral (2013), em pesquisas de ações civis públicas movidas contra as emissoras, detectaram nas narrativas inúmeras desobediências às leis. Citando somente a Constituição Federal, observa-se: 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), o direito de permanecer calado (CF-88, art. 5º, LXIII) e o direito à honra (CF-88, art. 5º, X).

Na órbita discursiva, ainda, quando não há crime de racismo ou discurso do ódio, percebe-se que “às formas do dizer/enunciar” é atrelado um estereótipo negativo aos suspeitos, de modo que tal discurso funciona anulando sua condição enquanto sujeitos de direitos.

Mesmo diante do prejuízo social, o Estado não toma medidas para coibir os abusos produzidos pelas emissoras. É relevante observar que, enquanto concessionárias do serviço público, as emissoras estão sujeitas a deveres, inclusive, acerca do conteúdo veiculado. Em contrapartida, o Estado tem a obrigação de fiscalizar essas obediências.

Observando-se a necessidade de compreender melhor como se dá a atuação do Estado em relação aos conteúdos sensacionalistas veiculados, esta pesquisa, a partir de um estudo de caso, irá aprofundar-se sobre a fiscalização do conteúdo televisivo. A escolha não foi aleatória: acreditamos que as questões de conteúdo estão diretamente relacionadas a aspectos importantes do direito e à comunicação social, uma vez que a pluralidade de vozes e a diversidade de conteúdos são questões presentes nessa escolha e influenciam diretamente o público em geral, agindo como formadores de opiniões. Buscaremos, ainda, analisar outros aspectos da atuação estatal que se destacaram no decorrer da pesquisa.

Como marco teórico, adotamos autores brasileiros que se alinham à Economia Política da Comunicação (EPC), tais como Lima (2011), Jambeiro (2001; 2004; 2008) Leal (2000;

2004), Dantas (2013), Brittos (2008), Mattos (2013), entre outros. Acreditamos que a Economia Política da Comunicação contribuiu para uma análise mais sólida do nosso problema de pesquisa por sua perspectiva interdisciplinar, ancoradas em parâmetros, sobretudo, políticos e econômicos.

Outro importante referencial do trabalho consiste nas três publicações de Varjão (2015a, 2015b, 2016), que, por meio da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (doravante ANDI), elaborou um Guia de monitoramento para identificar violações de direitos no campo da comunicação em massa denominado “Violações de direitos na mídia brasileira”. As obras corroboram a ideia de que se faz necessária a discussão acerca do formato dos programas televisivos, o que inclui as chamadas e apresentações em linguagem apelativa, sabidamente sensacionalistas, principalmente as de cunho policial. Dada sua atualidade e as consequências imediatas, a discussão da problemática dos programas policiais proporciona condições para que seja realizado um amplo estudo de monitoramento desses programas em todo o país.

A presente tese possui, portanto, o objetivo central de entender especificamente como o Estado atua na fiscalização do conteúdo televisivo. Para tanto, é necessário guiar-se pelos seguintes objetivos específicos:

- a) Mapear quais são os órgãos competentes atuam na fiscalização, bem como descrever os instrumentos legais existentes e de que forma eles são aplicados;
- b) Explicar como as ferramentas de sanção são utilizadas pelo estado, observando-se o volume das sanções sobre o conteúdo televisivo cujos direitos foram violados;
- c) Descrever quais direitos do cidadão são mais violados;
- d) Analisar os resultados dessa fiscalização;

Quanto à natureza, este estudo trata-se de pesquisa qualitativa que faz uso de dados quantitativos. Apesar de buscarmos seguir estritamente uma orientação epistemológica, a qual garante uma coesão interpretativa dos dados e fatos analisados, observamos que sempre há oportunidade de o pesquisador contribuir com um olhar subjetivo quando da apreciação dos dados gerados em entrevistas, como também na análise das informações oriundas dos programas sensacionalistas, objeto de nossa análise.

A pesquisa demonstrou-se desafiadora pois constatamos que, para encobrir seus interesses e dissimular sua responsabilidade, o Estado não assume transparência no papel que desempenha, dificultando nossa coleta de dados.

A esse respeito, Santos e Silveira (2007) revelam que a estrutura complexa das normas de comunicação, as mudanças tecnológicas e as interferências políticas as quais estão sujeitas

produzem uma gama de discussões que sugerem alternativas e modelos de gestão para o setor. Uma das saídas para o aprofundamento do conhecimento nessa área, segundo os autores, está na investigação da “natureza do serviço prestado pelas instituições de comunicação e o caminho escolhido parte da forma de participação do Estado, protagonista natural no processo de estudo de políticas” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 49-50).

Em artigo recente, Jambeiro *et al.* (2017) analisaram 452 trabalhos científicos no campo do audiovisual, os quais se alinhavam com os conceitos da economia política da comunicação e concluíram que a grande maioria se detém em análises qualitativas. Martino (2010), analisando o campo comunicacional, justifica essa escassez argumentando que, na história da formação em comunicação, a pesquisa empírica foi associada, por décadas, ao positivismo, impregnando-a dos caracteres desqualificantes desse termo. Em resposta de amadurecimento, temos visto que cresce a conscientização de uma aproximação maior da área nesse tipo de pesquisa¹.

Pesquisas relacionadas a EPC apontam que o domínio da propriedade de radiodifusão determinou o padrão de regulação fornecida pelo Estado. Várias pesquisas demonstram o nível de concentração dos meios de comunicação, o coronelismo eletrônico etc., mas, na literatura do Direito ou nos estudos de regulação da mídia, pesquisas quantitativas sobre a fiscalização do Estado na radiodifusão ainda são escassas. Considerando essa lacuna, o presente trabalho, conforme já exposto nos objetivos específicos, pretende avaliar empiricamente os dados fiscalizatórios do Ministério das Comunicações sobre o conteúdo veiculado, não deixando de lado a análise dos outros aspectos como o arcabouço jurídico, o controle social etc. Assim, pretendemos dar conta de uma análise mais completa, avaliando empiricamente como o Estado se comporta frente ao poder simbólico gerador da televisão, ou seja, como o Estado fiscaliza seu conteúdo.

Atentando-se para o fato de que a legislação brasileira divide a televisão pelo seu tipo de acesso entre aberto e condicionado, buscaremos nos debruçar especificamente sobre as televisões de acesso aberto, uma vez que esse tipo de emissora, tais como a rede Globo, a rede Record e o SBT, tem maior abrangência pois a transmissão de imagens e sons para o consumidor se dá de forma gratuita.

A principal legislação que define quais são as regras de programação e padrão de conteúdo bem como a fiscalização e sanção para as emissoras é o Regulamento dos Serviços

¹ Basta-nos lembrar do tema do Intercom 2011 “Quem tem medo da pesquisa empírica”, realizado no Recife, e da publicação da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós), “Pesquisa empírica em Comunicação”, organizada por José Luiz Braga, Maria Immacolata Vassalo e Lopes e Luis Martino.

de Radiodifusão de 1963. A lei dá a competência ao Ministério das Comunicações que, tomando conhecimento da irregularidade, abre um Processo de Apuração Administrativo (PAI) contra a emissora.

Analisaremos, portanto, os processos de apuração administrativa do Ministério das Comunicações sobre as emissoras de televisão que infringiram regras de conteúdo ou programação. Os dados foram obtidos através de *clipagem* das publicações da Ministério da Comunicação no Diário Oficial da União (DOU), e de planilhas fornecidas pelo Ministério através da Lei de Acesso à Informação. No total, foram 5.190 processos administrativos sobre emissoras de radiodifusão no geral (FM, AM, TV, Rádio Comunitárias), sendo 394 deles voltados para televisões. No recorte dos processos contra emissoras de TV, apenas 28 deles correspondem ao conteúdo veiculado e os 366 restantes a questões técnicas e jurídicas (contratuais).

O lapso temporal foi de 2011 a 2018. A escolha do início das investigações se deu pela sua coincidência com a assinatura do convênio entre a Agência Nacional de Telecomunicações, (ANATEL) e o ainda Ministério das Comunicações, realizado em 2011. O convênio define a divisão das competências fiscalizatórias entre a ANATEL e o Ministério das Comunicações. O convênio ainda organizou administrativamente o setor de fiscalização, o que contribuiu para a busca dos dados para pesquisa.

A composição do *corpus* específico deu-se a partir do estrato com maior possibilidade de dar conta da variedade de representações (BAUER; AARTS, 2008, p. 62) e foi realizada a sistematização das informações a partir da análise de conteúdo.

Na pesquisa, para uma maior aproximação possível dos objetos estudados, apontamos aspectos como: a) Emissora penalizada e qual afiliação de sua Rede; b) Cidade e Estado de localização; c) Sanção aplicada: multa (valor), suspensão ou cassação da concessão; d) Fundamentação legal para aplicação da penalidade.

Enquanto opção pedagógica, escolhemos orientar a tese em três grandes análises pontuadas em: (i) Estado (marco legal, agente regulador, fiscalização etc); (ii) Televisão/Programas Policialescos (formação estrutural, simbólica, características); (iii) Sociedade civil (campo de disputa hegemônico). Julgamos que tais elementos são pertinentes para avaliar criticamente a problemática da fiscalização estatal e criar um diagnóstico preciso sobre o tipo de penalidades aplicadas, o perfil das emissoras infratoras e a atuação estatal sobre a fiscalização.

Também adotamos como instrumento de análise as entrevistas semiestruturadas para

nos aproximar da participação de atores que compõem a esfera do governo e da sociedade civil. Para Flick (2004, p. 106), “as entrevistas semiestruturadas permitem que questões mais ou menos abertas sejam levadas à situação de entrevista na forma de um guia da entrevista. Espera-se que essas questões sejam livremente respondidas pelo entrevistado”. As entrevistas com funcionários do antigo Ministério das Comunicações buscam compreender qual a visão deles sobre o processo de fiscalização do conteúdo das tevês e se eles tinham noção da ligação entre controle de conteúdo e democracia. No âmbito da sociedade civil, importantes entidades como o “Intervozes”, “Coletivo Brasil de Comunicação Social”, e o “Fórum Nacional pela Democratização da Mídia” desenvolvem ações na busca de melhorar a qualidade de conteúdo televisivo e a democratização da mídia.

Pela atualidade do tema e suas relações de causa/consequências as quais atingem diretamente à sociedade como um todo, entendemos que a pesquisa se justifica pela importância de proporcionar a discussão dessa temática no ambiente acadêmico, lugar de direito, por primazia e excelência, e de debates importantes para a construção de uma sociedade mais democrática. Sem a devida apreciação e avaliação dessas questões por parte dos intelectuais, observamos que o mercado de comunicação sem fiscalização e com regulamentação desatualizada produz aberrações conteudistas voltadas ao lucro, de modo que essas “comunicações” se distanciam do interesse público.

Ainda acerca da justificativa, observamos que diversas são as programações que produzem discriminação social e violação de direitos, principalmente contra minorias como homossexuais, negros, mulheres e crianças. Nesse sentido, o debate será pertinente para discutir as falhas do governo localizadas neste setor e, ainda, o seu marco regulatório.

A pesquisa justifica-se também, como já descrevemos, pela carência de pesquisas empíricas voltadas para a área. Na literatura nacional pertinente, há poucos trabalhos empíricos que condensem informações sobre as nuances práticas da regulação e forneça um retrato das sanções até agora aplicadas. Desejamos que os dados apontados nessa pesquisa possam contribuir para as pesquisas empíricas futuras, servindo de lastro para responder às inquietações provocadas há muito pela teoria, a qual, por sua vez, é incansável em enumerar as distorções dos meios de comunicação em massa no Brasil.

O presente estudo justifica-se, por fim, pela atualidade da proposta que pretende unir uma investigação acerca das alterações legais no sistema sancionatório realizadas pelo governo de Michel Temer, buscando evidenciar como a ausência de fiscalização dos veículos de informação de cunho sensacionalista interfere diretamente na construção de um imaginário

popular. Para tanto, nos debruçaremos sobre um estudo de caso, intitulado, **Programas policiaiscos e violações de direitos**. Nesse percurso investigativo, buscaremos observar o trabalho do Estado quanto à aplicação e pertinência dessas novas leis e sua importância para a ampliação do acesso à informação

Nesse sentido, para alcançar o objetivo central, iremos revisar os estudos da formação do sistema de radiodifusão do Brasil. Concordamos com a afirmação de Leal (2000) ao dizer que o problema da televisão brasileira é estrutural. A grande concentração da propriedade midiática impede, por exemplo, o pluralismo de vozes. Assim, tentaremos esclarecer os pontos caracterizadores da formação da radiodifusão brasileira que repercutem na sua programação. Em seguida, iremos observar a legislação sobre os parâmetros legais de programação e conteúdos que devem ser observados pelas emissoras concessionárias atuais.

Após essa **Introdução**, o capítulo **A Economia Política da Comunicação como escolha metodológica** alinha-se ao viés crítico da doutrina, trazendo contribuições que acrescentaram o estudo. No terceiro capítulo, em que é tratada a relação entre o **Estado e Comunicação**, é desenvolvida uma abordagem sobre a regulação como possível força promotora de políticas públicas de comunicação. Para a discussão das condições estruturais que formularam o perfil regulador do Estado foram utilizadas as análises da formação social brasileira construídas sobre o arquétipo do “homem cordial”, de Sérgio Buarque de Holanda (1999). O tópico problematiza essa discussão, incluindo as críticas de Souza (2016) ao modelo. Além disso, a pesquisa avaliou as formas históricas de Estado e Sociedade no Brasil, trazidas por Bresser-Pereira (2001). As características da divisão do Estado em patrimonial, burocrático e gerencial são apresentadas trazendo intersecções entre a condução política de um modo geral e a da comunicação no Brasil. Na verificação dessa relação estão inseridas reflexões sobre como as influências políticas e de mercado contingenciam tal função Estatal.

O capítulo culmina na análise das consequências desse cenário político e normativo/legal sobre o conceito de “qualidade” televisiva. Ainda que o termo “qualidade” tenha carga de subjetividade e que diversos autores tragam diferentes apropriações ao termo, foram discutidas as contribuições acadêmicas apresentadas por Borges (2008) ao considerar o potencial televisivo na criação de laços sociais, quando defende uma programação de qualidade deve preservar o pluralismo e valorizar a democracia.

O quarto capítulo trata do **Arcabouço Jurídico, estrutura e competências fiscalizatórias**. No Brasil, no âmbito constitucional, 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. A constitucionalização desses princípios significou um grande avanço na época por alterar a lógica de censura estabelecida anteriormente pelo Estado. Passada essa fase, a regulação estatal de conteúdo não produziu avanços, passando do perfil autoritário militar para o ultraliberal. Bolaño (2004) chega a colocar que o Brasil estagnou em declarações de princípios jamais cumpridas. No plano infralegal, o Código Brasileiro de Telecomunicação (CBT) e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão também trazem regras de orientação de conteúdo baseadas, a nosso ver, em dois pilares: finalidade educativa e a “moral e bons costumes”. Tais normas foram construídos no período da ditadura militar e nos apresentam alguns entraves históricos. Com ranços ditatoriais, as regras têm um tom moralizador e uma forte concentração de decisões no até então denominado Ministério das Comunicações.

Quanto à estrutura e competências fiscalizatórias, é desenvolvida uma descrição do modelo de organização do Ministério das Comunicações com o intuito de possibilitar uma avaliação consistentemente fundamentada no funcionamento deste setor governamental. A divisão de competências entre técnicas *versus* conteúdo é tratada como um traço definidor histórico com importantes repercussões à arquitetura institucional e arcabouço legal. A pesquisa não pretendeu ser exaustiva, localizando os principais pontos que nortearam a regulação fiscalizatória do setor, mesmo porque os diplomas legais relacionados à comunicação no Brasil são inúmeros e formam, muitas vezes, um arcabouço jurídico burocrático e contraditório (LIMA, 2011), muito marcado pela falta de aplicação concreta e efetiva.

No capítulo quinto, **Sociedade Civil e Controle de conteúdo**, tomando como ponto de partida o conceito de sociedade civil gramsciano como espaço de luta e tensões sociais, é buscada a consecução do objetivo de discutir algumas práticas sociais que procuram interferir nas dinâmicas de regulação do conteúdo televisivo para viabilizar formas de assegurar à sociedade poder de exercer protagonismo no controle da programação. Em 2004, a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” foi organizada com a participação da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados Federais e mobilizou um debate sobre a qualidade do conteúdo transmitido, a responsabilidade das empresas patrocinadoras e do estado na fiscalização do conteúdo. Mais de 10 anos depois, a publicação “Violações de direitos na mídia brasileira”, da ANDI, e a campanha “Mídia sem violações”, do coletivo “Intervozes”, demonstram que a problemática ainda persiste. Essa última colheu denúncias através de uma plataforma virtual, registrando mais de 15 mil violações. Para identificar a realidade dessa

resistência cidadã, nos aproximamos de entidades da sociedade civil que lutam pelo direito à comunicação através de entrevistas de profundidade.

No capítulo **Resultados da fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo**, são discutidos os números da pesquisa empírica realizada sobre os Processos de Apuração de Infração (PAI) do Ministério das Comunicações. Nesse sentido, localizamos clara diferença entre o empenho fiscalizatório voltado para parte técnica e para o conteúdo. A partir dessas referências, foi possível fazer reflexões acerca da eficácia das sanções aplicadas, principalmente nos quesitos (i) fundamentação jurídica e (ii) valor pecuniário. Por fim, o capítulo sugere, partindo das análises de experiências internacionais, que órgãos mais independentes do poder executivo se constituem numa melhor alternativa de atuação.

O último capítulo, **Estudo de Caso: programas policiais e violações de direitos**, investigou o programa policial paraibano “Correio Verdade”, cuja programação veiculou cenas de estupro de uma adolescente e recebeu punição estatal pela exibição. A análise do programa policial demonstrou-se rica pela possibilidade de evidenciar um número considerável de violações identificadas no programa. Essas violações propositais ferem o marco regulatório e servem de incentivo à violência, à tortura, à agressão e à dignidade da pessoa humana, uma vez que se configuram em desrespeito à integridade física e moral do preso, além do uso indevido das imagens, quebra do princípio de presunção de inocência, dentre outros (VARJÃO, 2015a).

A análise criteriosa dos dados gerados possibilitou-nos confirmar a tese de que a sanção aplicada pelo Estado no caso concreto robustece a omissão do poder público. O capítulo traz ainda contribuições teóricas de autores que delinearam o perfil dessas atrações e da narrativa dos apresentadores (SODRÉ, 1972; PEDROSO, 2001a, 2001b; AMARAL, 2003, 2005; BARBOSA, 2005; MELO, 2012).

Os capítulos dessa tese, portanto, avaliaram as forças imbricadas no processo que nos ajuda a compreender a quem serve a inércia do Estado em seu posicionamento histórico de omissão diante da responsabilidade de responder pela qualidade do conteúdo televisivo, especialmente sobre os programas policiais sensacionalistas e violadores de direitos humanos.

Nas considerações finais, baseadas nos dados empíricos localizados, acreditamos lançar reflexões consequentes acerca da necessidade imprescindível de uma fiscalização estatal eficiente para a conquista de uma programação televisiva de qualidade.

2 A ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO COMO ESCOLHA METODOLÓGICA

Neste capítulo, definiremos as opções teóricas de pesquisa e quais foram os instrumentos utilizados para a coleta de dados. A Economia Política da Comunicação (EPC) será o ponto referencial de partida e dará suporte ao nosso problema da pesquisa: a avaliação da fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo. Ainda, tal teoria conduzirá à avaliação dos resultados obtidos na pesquisa empírica, na medida em que seu olhar sobre os processos é ampliado ao considerar aspectos sociais, políticos e econômicos.

2.1 A Economia Política da Comunicação

O contexto social e político nos anos 70 forjou um terreno fértil para que as investigações da Economia Política da Comunicação ganhassem força. Na época, os meios de comunicação como a rádio comercial e a televisão já estavam massificados. Em explicação, o conceito de indústria cultural até então se estabelecia como matriz teórica predominante. Os fundadores do conceito, pertencentes à Escola de Frankfurt, Theodor Adorno e Max Horkheimer (1969) associaram o termo “indústria” à “cultura” para tratar da feição mercadológica explorada, principalmente, por grandes veículos midiáticos.

[...] a cultura contemporânea confere a tudo um ar de semelhança. O cinema, o rádio e as revistas constituem um sistema. Cada setor é coerente em si mesmo e todos o são em conjunto. [...] O cinema e o rádio não precisam mais se apresentar como arte. A verdade de que não passam de um negócio, eles a utilizam como uma ideologia destinada a legitimar o lixo que propositalmente produzem. Eles se definem a si mesmos como indústrias, e as cifras publicadas dos rendimentos de seus diretores gerais suprimem toda dúvida quanto à necessidade social de seus produtos (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 99-100).

Para os autores, a cultura foi utilizada como mercadoria para alimentar o sistema capitalista. Essa ideologia comercial, apropriada principalmente pelos meios de comunicação, era utilizada em favor da manutenção da ordem socioeconômica e política vigente. Diante disso, a sociedade perdia cada vez mais sua autonomia, tornando-se alienada aos comandos da ideologia capitalista.

No entanto, essa compreensão não correspondia mais à complexidade de relações e forças em que os veículos de comunicação estavam inseridos na década de 70. Na época, a mídia dava passos à internacionalização com uma participação ainda mais abrangente na

estrutura econômica capitalista. O conceito de Indústria Cultural começou a ser revisto por autores que construíram a Economia Política da Comunicação em seu viés crítico. O público passou a ser considerado um receptor mais ativo e reflexivo, menos condicionado. Inseriram-se novos atores à análise dentro de uma visão mais complexa sobre a lógica de produção e suas influências externas. Diante disso, o termo foi alterado de “Indústria Cultural” para o plural “Indústrias Culturais”. “A passagem do singular ao plural revela o abandono de uma visão demasiado genérica dos sistemas de comunicação” (MATTELART *et al.*, 2001). Anos depois, o próprio Adorno ponderou que o conceito de indústria cultural foi introdutório e, por isso, tinha um aspecto mais generalista².

Com a Economia Política da Comunicação, houve uma ampliação do pensamento em relação à escola de Frankfurt, que passou a considerar junto à mídia a construção das relações de poder nos âmbitos social, político e econômico. Além disso, o objetivo seria entender como as indústrias dos bens simbólicos operam para além da recepção de sentidos como massa alienada balizada por Adorno e Horkheimer.

As investigações sustentadas na Economia Política da Comunicação fundamentam-se em uma epistemologia realista, inclusiva, construtiva e crítica. Não há nenhuma dúvida de que aspectos econômicos e políticos, mais do que em outros contextos, marcam o funcionamento das indústrias culturais, o que tampouco significa ignorar outras lógicas. Acredita-se que o mercado não pode ser concebido como uma instância que funciona independentemente dos fundamentos sociais e simbólicos (BRITTOS; MIGUEL, 2006, p.46).

Ocorre ainda um avanço da lógica de pensamento na econômica política da comunicação, quando se reconhece que o seu diferencial em relação a outras indústrias, as quais são afetadas por engrenagens políticas e financeiras, é produzir conteúdo para interferir na percepção de mundo da sociedade. Golding e Murdock (2000), em análise, dizem haver uma lacuna entre os estudos culturais, que se debruçavam em analisar a construção de sentidos da mídia e a economia da comunicação os quais, por sua vez, analisavam somente sua estrutura econômica. Em resumo pedagógico, Sousa (2008) descreve que a Economia Política da Comunicação tem o propósito de compreender os sujeitos que “constroem, regulam e produzem o quadro simbólico das sociedades contemporâneas e as lógicas inerentes à sua intervenção” (SOUSA, 2008, p. 3).

² Segundo Francisco Rüdiger (1999, p. 204), Adorno escreveu uma carta para uma pessoa próxima em que manifestava o desejo de escrever uma coletânea de estudos interdisciplinares sobre cultura de massa, observando que “naturalmente está faltando algo decisivo, ou seja: uma análise econômica das fundações da cultura de massa. Entretanto, quem poderia fazer algo do gênero?”.

No entanto, esse paradigma trabalhado pela Economia Política vem sendo construído por correntes com apoios teóricos nem sempre unânimes. José Marques de Melo (2013) distingue as correntes dominantes que podemos identificar com a pesquisa “administrativa” da *Mass Communication Research*, “catalisando as abordagens mais sintonizadas com a preservação do sistema econômico hegemônico na sociedade – e outra ‘crítica’, mais preocupada em problematizar as estruturas vigentes, quase sempre inspiradas ou influenciadas pelo marxismo” (MELO, 2013, p. 15). Dentro dessa segunda corrente, os autores mais utilizados no Brasil são Vincent Mosco (1998), Armand Mattelart (2001), McChesney (2000), Graham Murdock (2000) e Peter Golding (2000).

Na América Latina, o contexto da EPC chegou associado às teorias sobre o imperialismo, dependência cultural e pedagogia da libertação em uma crítica à visão administrativa mais utilizada nos Estados Unidos. Na corrente latino-americana, a discussão dos fluxos globais de informação na criação de uma Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) foram construtivas ao ponto de desembocarem no Relatório McBride. No Brasil, Bolaño (1996; 2018) inaugura os estudos na área. A Economia Política da Comunicação brasileira acomoda-se facilmente à realidade vigente. Os poderes político e econômico dos grandes veículos de comunicação se familiarizam (literalmente) entre eles, o que produziu, nas palavras de Adilson Cabral (2008), um terreno fértil para análises maduras. Diversos autores como Venício Lima (2011), Jambeiro *et al.* (2017), Laurindo Leal (2000), Marcos Dantas (2013), Valério Brittos (2008), Alain Herscovici (2003) e Sérgio Mattos (2013) têm se debruçado no estudo das especificidades da Economia Política da Comunicação e suas relações com a televisão brasileira.

Importa situar que a corrente administrativa representa principalmente a *Mass Comunicacion Research*, cujos estudos tiveram início na década de 20, constituindo-se de uma visão funcionalista inspirada no positivismo científico e pretendendo negar a filosofia pragmática da comunicação e o interacionismo simbólico. Baseada em pesquisas apoiadas no empirismo e análises concretas, a *Mass Comunicacion Research* debruçou-se sobre as novas tecnologias de informação dentro de uma sociedade americana cada vez mais urbana e capitalista. Interessava-os pesquisar como se davam as interações que rádio, televisão e jornal produziam na sociedade, com uma concepção instrumental, daí sua ótica funcionalista. Sodré (2012, p.18) indica que seu objetivo era suprir uma “carência analítica frente à multiplicação dos dispositivos informacionais na cultura contemporânea”.

A *Mass Comunicacion Research* teve sua corrente mais fortalecida ainda da década de

60 à década de 80, tempo em que o capitalismo financeiro e a comunicação já formavam um par indissolúvel (SODRÉ, 2012, p. 15). Os interesses econômicos da época acomodavam-se então com a teoria, na medida em que não havia um questionamento sobre a ideologia capitalista no uso dos meios de comunicação. Genro Filho (1987, p.41) chega a dizer que essa teoria é o desenvolvimento sistematizado de um “senso comum” retificado, produzido espontaneamente pelo capitalismo. No mesmo sentido, Vizeu e Rocha (2012, p. 125) alertam para o risco da presunção da teoria positivista da verdade de conceber uma perfeita correspondência entre a representação e a realidade. Para os autores, tal aspecto evidencia a exclusão de setores sociais da periferia que expõem os conflitos sociais e os mecanismos de violência simbólica que se articulam e buscam a permanência do domínio da classe hegemônica, sobretudo, através do meio de maior visibilidade e influência da mídia: o telejornalismo.

Entre as décadas de 60 e 80, a *Mass Communication Research*, ao mesmo tempo que ocultava os conflitos sociais, alardeava fortemente a liberdade de pensamento e expressão individual e respaldava o papel da imprensa como um dos pilares essenciais à democracia, mas sua hegemonia no meio acadêmico também representou o silenciamento de pensamentos dissonantes³, como os dos filósofos pragmáticos e do interacionismo simbólico de George Mead, Charles Peirce, John Dewey e Robert Park, autores que trouxeram contribuições essenciais ao campo da comunicação com olhares mais atentos sobre a formação da opinião pública e das dinâmicas sociais, culturais e até mesmo econômicas dentro a imprensa. Meditsche e Sponholz (2000, p. 14) indicam uma substituição do eixo de análise de uma disciplina da “ciência da liberdade por uma ciência do controle da opinião pública”.

Rudiger (2014) revela que essa inquietação acadêmica surgiu após a primeira guerra mundial marcada por um “momento de crescente intervenção propagandística, nacional e internacional, por parte de partidos, empresas e governos” (RÜDIGER, 2014, p. 46). Nesse contexto, as preocupações sobre a influência da propaganda na opinião pública foram objeto de estudo. Rudiger (2014, p.47) coloca que a corrente mais progressista, a qual tem como um dos seus representantes Dewey, indica que os meios de comunicações podem ser empregados de forma negativa, mas também acreditaram fortemente na capacidade do público não ser totalmente persuadido por estes. Dewey (1998) concebe o uso da comunicação como um exercício para a formação democrática da sociedade.

³ Mencionando Vila Nova (1998), Vizeu e Rocha (2012, p. 103) chegam a citar um exemplo histórico de cisão entre as duas correntes na ocasião da demissão do jornalista Robert Park, da Universidade de Chicago, que culminou na predominância da corrente funcionalista representada por Talcott Parsons.

Pois o que é a fé na democracia nos papéis de consulta, de conferência, de persuasão, de discussão, na formação da opinião pública, a qual a longo prazo é autocorretiva, senão fé na capacidade de inteligência do homem comum para responder com bom senso ao livre jogo de fatos e ideias que são assegurados pelas garantias efetivas da livre investigação, da livre reunião e da livre comunicação? (DEWEY, 1998 [1939], p. 342).

Essa vivência entre os homens adquirida através da comunicação capacita a sociedade a formar uma opinião pública própria que serve como instrumento democrático social sobre os sistemas econômico e político.

Assim como nas classes sociais, percebemos que há um tensionamento na luta de espaços de poder por essas teorias. Nesse caso, notamos uma associação entre ideologias, meios de comunicação e campo científico. Sobre as articulações desse domínio, Jean Piaget e Roland Garcia (2011, p. 344-345) escrevem:

[...] cada comento histórico e em cada sociedade predomina um determinado quadro epistêmico, produto de paradigmas sociais e origem de um novo paradigma epistêmico. Desta maneira, mais uma vez constituído um quadro epistêmico, torna-se impossível dissociar a contribuição proveniente do componente social daquela que é intrínseca ao sistema cognitivo. Assim constituído, o quadro epistêmico começa a atuar como ideologia (grifo nosso) que condiciona o desenvolvimento posterior da ciência. Essa ideologia funciona como um obstáculo epistemológico que não permite qualquer desenvolvimento fora do quadro conceitual aceito. É apenas no momento de crise, de revoluções científicas, que há uma ruptura com a ideologia científica dominante e que se passa a um estado diferente com um novo quadro epistêmico (PIAGET; GARCIA, 2011, p. 344-345).

Chamamos a atenção de como a disputa de ideologia e de capital prejudicou arbitrariamente a diversidade de posicionamentos na ciência da comunicação. A filosofia pragmática voltou a ser valorizada após a década de 60 na denominada “guinada linguística/pragmática”. A descrição do momento histórico importa para nos situarmos na posição crítica assumida neste trabalho. Há sempre interesses escusos e não revelados tentando empoderar-se e fortalecer ideologias através dos meios de comunicação. Sobre isso, os autores da corrente pragmática trazem ricas contribuições ao nosso trabalho.

Dewey (2004), por exemplo, destaca a importância da interpretação jornalística sobre a realidade social. O autor considera que o significado da notícia produzida pelo jornalismo é dimensionado a partir das consequências sociais por ela produzida. Sobre a imprensa sensacionalista, o autor alerta para a influência dos interesses privados e do seu prejuízo para formação da opinião pública. Esse assunto será aprofundado no capítulo de análise empírica do nosso trabalho.

2.2 Economia Política da Comunicação no Brasil

Após o aumento dos estudos brasileiros na área da economia política da comunicação, Bolaño (1996) demonstra a preocupação em localizar os estudos da EPC local a partir de uma leitura da obra Marx e crítica à corrente administrativa. Bolaño (2018, p. 136) diz que a complexidade da perspectiva de Marx foi a

[...] única capaz de esclarecer o caráter contraditório do desenvolvimento capitalista, processo que, ao mesmo tempo em que abre possibilidades de progresso social decorrentes do avanço das forças produtivas, impede que essa tendência se realize em benefício das maiorias ao reproduzir, de forma ampliada e muitas vezes inovadora, relações de produção promotoras de estranhamento e alienação.

A inspiração marxista para nossa investigação alinha-se também à corrente brasileira que consiste principalmente em perceber como a lógica das indústrias culturais está condicionada à acumulação capitalista. Por isso mesmo, Cabral (2008) afirma que “a Economia Política da Comunicação não tem outro papel como paradigma focado na produção de análises críticas estruturais, que não o de se contrapor firmemente à lógica de mercado”. (CABRAL, 2008, p.80).

Considerando a formação estrutural da televisão brasileira, é impossível desassociar sua história do jogo empreendido entre os diversos atores sociais, econômicos, políticos, simbólicos etc. Nesse sentido, iremos seguir essa perspectiva analítica. Bolaño (1999, p. 17) acrescentou contribuições teóricas específicas à economia política da televisão brasileira. O autor diz que um traço do desenvolvimento da televisão brasileira está em como as injunções políticas sempre influenciavam a estrutura econômica dos meios de comunicação para atuar pela manutenção de espaços dominantes. Bolaño e Brittos (2007, p. 49) indicam ainda que a EPC objetiva “compreender a mudança social e a transformação histórica e como ela repercute e se imbrica com o mundo da comunicação em todos os sentidos”.

Diante da importância dos estudos construídos pela EPC brasileira, Serra (2010, p. 67), em capítulo de livro sobre metodologias de pesquisa em comunicação, escreve sobre a Economia Política da Comunicação e indica que o seu campo deve servir como orientação metodológica e não como mera referência teórica. Desse modo, a opção pelo alinhamento conceitual com a economia política da comunicação se justifica por sua abrangência, por dar conta tanto do processo de construção de sentidos na sociedade quanto da análise econômica de poder a sua volta. Se o objetivo deste trabalho se volta a analisar a programação televisiva e

suas imbricações com Estado e sociedade civil, não caberia outra orientação metodológica mais pertinente do que a economia política da comunicação.

Para se aproximar ainda mais do *corpus* abordado, pretendemos ir além da análise dos marcos legais e tensões sociais e de Estado. Iremos analisar como esse Estado se comporta regulando o conteúdo televisivo, sabendo que esse veículo tem um grande potencial na geração de sentidos à sociedade. Nessa direção, pretendemos chegar nas duas pontas de investigação do EPC, tanto nas análises do arcabouço regulatório, estruturas de poder envoltas da televisão, quanto no seu conteúdo, o simbólico. Essa preocupação também permeia as análises de Bolaño (2018) ao dizer que a economia política da comunicação se move sobre a análise tanto da produção dos bens culturais como nas modalidades de distribuição dos mesmos, envolvendo, então, a concentração dos meios, oligopólio, sistemas de regulação e estrutura de mercado. Bolaño (2018) chega a citar que os cabos, as câmaras e os equipamentos não tem em si essa capacidade de mediação social, afirmando: “O cerne da questão reside no fato de que a mediação social é realizada pelo próprio capital” (p. 142).

Jambeiro *et al.* (2017) colocam como consequência da convergência o aumento da possibilidade de organização do mercado, na medida em que se aumenta o leque de sua exploração comercial, além da reformulação da propriedade e o controle dessa indústria. Tais mudanças resultam, para o autor, no aprofundamento dos processos de negociação realizadas entre o Estado e o setor de audiovisual.

Brittos e Miguel (2008, p. 28) também refletem sobre esse avanço das tecnologias:

Da mesma maneira, quanto à lógica social, o estabelecimento das tecnologias de informação e de comunicação (TICs) não implica numa ampliação de espaços democráticos. Nessa ótica, uma visão econômica e política da cultura e da comunicação torna-se imprescindível, de modo a perceber as estratégias estabelecidas no processo de acumulação, na manutenção do sistema e, portanto, na dominação.

Sardinha (2014, p. 615) reitera esse entendimento afirmando que as desigualdades no setor permanecem cada vez mais concentradas e excludentes, ainda que o barateamento dessas tecnologias tenha dado possibilidade de atos “antissistêmicos”. Com o mesmo entendimento, Bolaño (2004, p. 273-274) diz que o movimento segue em direção para expansão da lógica capitalista e de concentração, ainda que também se expandam possibilidades inesperadas de ações transformadoras.

Os estudos na área do EPC estão voltando-se para a convergência e suas contribuições têm-se demonstrado frutíferas, vide a aprovação das regras de exploração da televisão digital

permeadas por interesses econômicos e políticos. Nesse caso, a lógica do mercado de acumulação dentro do modelo capitalista foi reproduzida na escolha do padrão de tecnologia japonês adotado. O fato, impediu a abertura de novos canais para atores alternativos, reiterando a concentração do mercado e se distanciando do pluralismo e da democracia⁴.

Dentro da complexidade que pode alcançar uma pesquisa quando segue as perspectivas adotadas na economia crítica da comunicação, Murdock (2000) adverte que não há uma abordagem única para pesquisar os fenômenos comunicacionais. Brittos e Cabral (2008, p. 12), no mesmo sentido, observam que “[...] a Economia Política da Comunicação está longe de ser uma ilha, mas um lugar para a fundamentação de uma crítica estrutural aos fenômenos comunicacionais em curso no estágio atual do sistema capitalista”. A transversalidade do tema deste trabalho corrobora com a riqueza epistemológica que a própria ciência da comunicação tem enfrentado quando traz para si assuntos de outras áreas de conhecimento, tais como Sociologia, Economia, Direito, entre outros temas a serem utilizados neste trabalho em busca de um maior resultado acadêmico e científico.

⁴ Para aprofundamento do tema, indicamos “A televisão brasileira na era digital” de Bolaño e Brittos (2007).

3 ESTADO E COMUNICAÇÃO

Jambeiro (2008), ao explicar a necessidade de regulamentos na área de comunicação, denominou de “terra de ninguém” a circulação dos sinais de espectro magnético pelo mundo. Tomando emprestada essa ideia de Jambeiro (2008), na parte inicial deste capítulo fazemos alusão à chegada dos portugueses na “terra de ninguém” chamada Brasil e à influência que a colonização acarretou nas políticas de comunicação. Ao explorar nossas terras, os portugueses fincaram no Brasil um fazer político que repercute até hoje na regulação do nosso espectro. Para nos aproximar das razões e antecedentes os quais forjaram esse cenário, utilizaremos o conceito de Estado patrimonialista, a partir da teoria de Max Weber (2000)⁵, utilizado como referência por autores como Raymundo Faoro (2001), Sérgio Buarque de Holanda (1981) e da literatura socioeconômica, a partir de Bresser-Pereira (2001).

Adotaremos a divisão de estado proposta por Bresser, que delimita de maneira didática e não estanque os períodos da forma de administração do país como: Patrimonial (1821 - 1930), Burocrática (1930 - 1995) e Gerencial (1995 - atual). Não pretendemos aqui dar conta da discussão teórica sobre as formas de Estado. Nosso foco é retirar lições da nossa formação histórica e, principalmente, de como o patrimonialismo determinou a regulação dos meios de comunicação e ainda continua presente no fazer político brasileiro. A divisão adotada demonstrou-se útil ao nosso trabalho, justamente por entendermos que o esforço inicial de racionalizar a política de comunicação no seu período burocrático não rompeu o ranço patrimonialista. Ainda, ao chegarmos na fase gerencial, a opção política de criar agências reguladoras e a abertura ao mercado internacional produziram consequências para a regulação de conteúdo da radiodifusão, objeto do nosso trabalho.

Seguindo o norte da teoria econômica da comunicação, descreveremos como se deu historicamente a administração pública da radiodifusão do Brasil. A legislação traz procedimentos normativos de controle de conteúdo que depende da atuação da administração pública brasileira. Este capítulo trata das principais legislações que fundaram a radiodifusão no país. Não constitui foco do nosso trabalho citar todas as mudanças legais ocorridas durante os períodos. As escolhas relacionam-se com o tema estudado, qual seja, a regulação sobre o conteúdo televisivo na TV aberta.

⁵ Nesse momento, faz-se necessário esclarecer que estamos cientes de que os modelos de Estado proposto por Weber, fonte de Bresser-Pereira e principal referência desse capítulo, convergem com a de Marx, fonte da linha crítica da Economia Política da Comunicação, marco teórico da tese. Apesar das divergências conceituais entre os dois, acreditamos que, didaticamente, a utilização de Bresser-Pereira serviu para localizarmos estruturalmente a política de comunicação do país.

3.1 Estado Patrimonial

Faoro (2001) e Holanda (1981) buscaram na colonização do Brasil por Portugal a explicação para a existência de alguns traços culturais da península ibérica que influenciaram nossa formação. Como a “fundação” política do Brasil se deu a partir da vinda da família real, os vínculos familiares e o pessoalismo fizeram com que o fazer político não delimitasse onde começava o círculo familiar e acabava o do Estado, característica fundamental do patrimonialismo. Os autores seguem a inspiração de Weber (2000, p. 152): “denominamos patrimonial toda dominação que, originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal”. Nesse sentido, a fundamentação do poder político no patrimonialismo é legitimada pela tradição garantida pelo senhor através do tempo e dos costumes. São as vontades do senhor que moldam o governo; o Estado é administrado como um patrimônio pessoal e os seus funcionários servem para ampliar o seu poder exercido em livre-arbítrio.

Para Faoro (2001), a marca da colonização portuguesa foi reproduzida no Brasil quando a organização do Estado e da política estava na mão da aristocracia, enquanto os senhores de terra e comerciantes escravocratas dominavam o comércio.

A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi (FAORO, 2001, p. 819).

Conforme Bresser (2001), a sociedade patrimonialista foi construída como uma aliança entre os estamentos da aristocracia com a burguesia rural e urbana. Em análise, o autor define a postura desses sujeitos e seu envolvimento com o Estado, vejamos: “são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal” (BRESSER, 2001, p. 7).

Partindo de Max Weber, Holanda (1981) coloca que, diante de vínculos afetivos, havia dificuldade de “racionalizar” a administração pública. A necessidade de cumprimento racional das normas surge em contraposição das relações afetivas e cordiais instauradas. Na obra *Raízes do Brasil* (1981), Sérgio Buarque de Holanda diz que esse constructo se constituiu em traço definidor do caráter do brasileiro: “o homem cordial”. As relações familiares costuradas pela

afetividade, generosidade e hospitalidade infiltraram a forma de administrar o poder. O espírito clientelista, baseado na troca de favores para manutenção de privilégios, traçou a administração pública e, futuramente, as políticas de comunicação do Brasil. O Estado patrimonial tem no clientelismo uma das suas principais marcas.

Dentro dessa ótica de cordialidade e Estado patrimonialista, Jessé de Souza (2016) traz outra dinâmica ao debate. Segundo o autor, a sociedade precisa de mitos nacionais para explicar a sua formação e legitimar sua existência: “assim como as narrativas religiosas explicam o mundo, hoje são os mitos nacionais que o fazem” (SOUZA, 2016, p. 29). Segundo Souza, essas ideias são tão naturalizadas que chegam a impedir a sociedade de refletir suas próprias origens. Jesse de Souza (2016) coloca que alguns autores contribuíram na construção dos mitos que forjaram o pensamento social brasileiro, entre eles Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro e Roberto DaMatta. Em uma crítica exposta ao conceito de homem cordial, Jesse de Souza (2016) avalia que Sérgio Buarque se perdeu em dicotomias entre público e privado e que legitimou o complexo de “vira-lata” do brasileiro. Quando Sérgio Buarque diz que o “brasileiro é o homem cordial, preso em suas próprias emoções, ele supõe que existe um outro tipo de gente que teria se libertado dessa prisão. É aqui que mora todo o racismo [...]”. (SOUZA, 2016, p. 29)

Jessé de Souza coloca que esses autores Sérgio Buarque, Raimundo Faoro e Roberto DaMatta deram suporte para a concepção da tradição liberal conservadora de colonização na política brasileira. “Ao demonizar o Estado Patrimonial, ele [Sérgio Buarque] abre caminho para o endeusamento do mercado como reino de todas as virtudes” (SOUZA, p. 37, 2016). Se pensarmos, por exemplo, na escolha pelo governo do modelo de regulação americano para o sistema de radiodifusão brasileira, empregando a visão de Jessé de Souza, a decisão por esse sistema se justificaria pelos benefícios pragmáticos supostamente atribuídos à política, a partir de uma ótica de racionalismo idealizada como mais eficiente para o serviço. No entanto, tem-se, na verdade, mais um canal para o domínio das forças de mercado. O que Souza (2016) nos mostra é o fundamento do homem cordial provém de uma tradição cultural ibérica herdada por nós e justificadora da corrupção mantida pelas elites, que serviu apenas para apaziguar a sociedade a ponto de criar um ambiente favorável aos ricos permanecerem ainda mais ricos.

3.1.1 Estado e Regulação

Bresser (2001) delimita que a predominância do modelo de administração do Estado pelas vias do patrimonialismo se deu até 1930, época em que o Rádio estava em grande expansão no país. O marco inaugural do rádio no Brasil ocorreu em 07 de setembro de 1922, quando, em razão das comemorações do centenário da Independência, foram feitas as primeiras transmissões de rádio em solo brasileiro⁶. Nessa mesma época surgiram os primeiros marcos legais da comunicação do país.

A permanência do Governo Vargas no poder durante tantos anos (1930-1945) deu-se por sua habilidade em agregar, no jogo político, o maior número de interesses. Na Revolução de 30, tem-se uma dicotomia entre o liberal (na necessidade de voto secreto, direitos civis etc.) e o conservador (na manutenção das estruturas oligárquicas no poder). Nesse último, encontra-se a influência patrimonial conservadora a partir da invisível fronteira entre o público e o privado. Dentro desse processo, Getúlio utilizou as comunicações sempre a seu favor. Esse padrão de organização do Estado baseado no patrimonialismo produziu imbricações no setor da comunicação brasileira que teve como principal alavanca a distribuição das concessões de rádio e televisão.

No âmbito da comunicação, alguns autores (SANTOS, CAPPARELI 2005; LIMA, 2011⁷) estudaram o que denominaram de coronelismo eletrônico. O termo foi retirado do livro “Coronelismo, enxada e voto”, de Victor Nunes Leal (1997). O autor denominava a prática do coronelismo como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terra” (1997, p. 40). A herança patrimonialista clientelista foi transportada para o âmbito da comunicação pela prática comum de troca de concessões públicas de radiodifusão por favores políticos. Para Venício Lima (2011, p. 106), “no coronelismo eletrônico a moeda de troca continua sendo o voto, como no velho coronelismo. Só que não mais com base na posse da terra, mas no controle da informação, vale dizer, na capacidade de influir na formação da opinião pública”. O vínculo entre radiodifusão e política enraizou-se na maioria dos estados

⁶ HEINZ (1977) acredita que em 1930 havia em torno de 19 rádios no Brasil. Já a ABERT dimensiona que esse número foi creditado até 1925, quando houve um crescimento vertiginoso de emissoras para muito além de 30 emissoras, todas funcionando de forma precária, sem nenhum planejamento na divisão do espectro. Disponível em: <http://www.abert.org.br/web/index.php/quemsomos/historia-do-radio-no-brasil>. Acesso em: 10 maio 2018.

⁷ Para se aprofundar no tema ver “Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito”, de Santos e Capparelli (2005) e o capítulo “Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)”, presente no livro “Regulação das Comunicações”, de Venício Lima (2011).

brasileiros. A lógica coronelista impede mudanças legais para a democratização dos meios e perpetua a presença de grupos familiares que dominam tanto o poder político quanto o midiático até hoje. Assim como a posse da terra, os veículos são passados de geração em geração.

Em pesquisa mais atual, realizada em 2017, constatou-se que cinco famílias controlam metade dos cinquenta veículos de comunicação com maior audiência no país⁸. Analisando os dados das pesquisas, é notório que o número de concessões cresce quando o governo está em situações decisórias legais e precisa de apoio político. O governo de Sarney foi um destaque na prática coronelista. Na época da aprovação da Constituição de 1988, 1.028 outorgas foram distribuídas para políticos integrantes da Assembleia Nacional Constituinte⁹. Outro exemplo é o da aprovação da Emenda Constitucional que garantia a reeleição para Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1996, quando Sérgio Mota, Ministro da Comunicação de FHC, assinou a outorga de 1.848 repetidoras de televisão, sendo 268 controladas diretamente por políticos¹⁰.

3.2 O Estado Burocrático

Seguindo o marco temporal adotado por Bresser (2001), o Estado burocrático teve início 1930, no Governo de Getúlio Vargas. A evolução do Governo Vargas tem um perfil “autoritário-modernizador” que, para Bresser (2001), constitui um período de transição da administração patrimonialista para a burocrática autoritária. Getúlio, ao tempo que promovia grandes reformas econômicas e sociais, centralizava o poder e mantinha os sindicatos sobre rígido controle. “O novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado antes do que qualquer coisa autoritário e burocrático no seio de uma sociedade na qual o capitalismo industrial se torna afinal dominante” (BRESSER, 2001, p.10). O Estado burocrático de Vargas trabalha para superar o ruralismo brasileiro, visando o capitalismo industrial já presente no mundo.

Esse padrão burocrático de racionalidade de Weber (2000) com leituras de autores como Aron (1993) e Bresser (2001) é uma resposta ao capitalismo vigente¹¹. O Estado moderno, do

⁸ A pesquisa está localizada no site: <http://brazil.mom-rsf.org/br/>, e foi produzida por Intervezes e Repórteres Sem Fronteira. Acesso em: 15 jul. 2018.

⁹ Os dados foram levantados por Motter (1994) e são apresentados no capítulo “Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004), de Venício Lima (2011).

¹⁰ Os dados dessa pesquisa podem ser localizados em “Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história”, dos autores Brener e Costa (1997).

¹¹ “Segundo Max Weber, o capitalismo é definido pela existência de empresas (Betrieb) cujo objetivo é produzir o maior lucro possível, e cujo meio é a organização racional do trabalho e da produção. É a união do desejo de

ponto de vista sociológico, virou uma “empresa”, do mesmo modo que uma fábrica, precisamente essa é sua qualidade historicamente específica (WEBER, 1994, p. 530). Esse modelo burocrático weberiano supera o patrimonialista porque somente assim ele daria conta do tamanho e da complexidade do Estado moderno¹². A partir de então, tem-se no Estado um perfil voltado a objetivos e a impessoalidade na administração. O termo “burocracia” inspirado em Weber apegou-se a uma racionalidade técnica voltada para administração pública.

Talvez, a personalização do modelo de administração burocrática de Vargas tenha sido a publicação da lei nº 284, de outubro de 1936, que organizava a administração pública e o funcionalismo, criando, inclusive, comissões de eficiência que tinha como objetivo “a racionalização progressiva dos serviços” (art. 17, a, da lei nº 284/36).

A reforma do serviço público, o processo de burocratização ou racionalização, é um fenômeno histórico derivado da natureza superior da administração pública burocrática em relação à administração patrimonial. Na época, era a melhor maneira de aumentar a eficiência, eliminar o nepotismo e reduzir a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 208).

A maioria dos autores em sociopolítica dão atenção para passagem do Estado patrimonial para o Estado burocrático por esse aspecto representar, em análise macro, as mudanças que ocorreram de forma ampla no modo de administração do país e nas transformações econômicas delas advindas. Mesmo porque o Brasil passou de colônia para uma administração própria e independente. No entanto, o patrimonialismo produziu raízes tão profundas no padrão administrativo brasileiro que o conceito de racionalidade não superou, na prática, a lógica patrimonial. Faoro (2001) chega a criar um novo conceito associando o Patrimonialismo à Burocracia. Em “Os donos do poder”, o autor apresenta o conceito de “Estado Patrimonial Burocrático”. Segundo seu conceito, o Estado adota parâmetros legais na administração da coisa pública dando uma falsa noção de obediência do Estado à lei, quando, na verdade, não passa de uma materialização legal do patrimonialismo. Prevalece a vontade da norma que está a serviço, ainda, dos interesses privados¹³.

lucro e da disciplina racional que constitui historicamente o traço singular do capitalismo ocidental” (ARON, 1999, p. 475).

¹² Weber acredita que as características do patriarcalismo, como a concentração de poder e a vulnerabilidade de suas arbitrariedades, impedem o desenvolvimento do sistema econômico capitalista, tendo em vista que seu desenvolvimento “[...] precisa poder contar com a continuidade, segurança e objetividade do funcionamento da ordem jurídica, com o caráter racional, em princípio calculável, da jurisdição e da administração”. (WEBER, 1999, p. 310).

¹³ Fernando Henrique Cardoso, no mesmo sentido que Faoro, expõe, na obra *O Regime Político Brasileiro* (1973) a formação do Estado Regulador do Brasil. O autor coloca que o Estado está distante da sociedade civil e que ele foi organizado de forma burocrática apenas para acomodar os interesses dos que estavam no poder. [...] no caso brasileiro, desde os primórdios da ação planejadora, no Governo Dutra e, especialmente, no segundo governo de

A realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente à repetição, em fase progressista, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas sem aceitar-lhes a alma ansiosa por transmigrar (BRESSER, 2001, p. 4)

Holanda, ainda que não utilize o termo Estado Burocrático Patrimonial, reflete no mesmo sentido¹⁴:

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo da nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontra seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (HOLANDA, p. 146, 1999).

Apesar das diferenças conceituais e até mesmo da divisão proposta por Bresser (2001; 2009), entendemos que o legado do patrimonialismo persiste de forma marcante e até hoje repercute na administração brasileira. O tratamento dos bens públicos como privados para satisfazer os interesses particulares é corriqueiro na prática política. Vejamos os últimos escândalos de corrupção cuja causa é o favorecimento de grupos econômicos em troca de propina.

Analisaremos a seguir os principais marcos legais da comunicação construídos nesse período e, como eles, ainda hoje, dão o traço definidor do modelo de regulação das comunicações do Brasil.

3.2.1 Os marcos regulatórios da radiodifusão

As origens históricas do tratamento dado à radiodifusão confundem-se com a de outros setores da administração que, a partir dos anos 30, viram-se dentro do processo de industrialização do país. Esse passo, conforme Bresser (2009), deu-se em diversas áreas do Governo Vargas como uma desconfiança do modelo patrimonialista, frente à necessidade de proteger o cidadão dos abusos dos detentores do poder.

Foi o presidente Vargas que assinou os decretos inaugurais voltados para a radiodifusão

Vargas, o plano surgiu como o resultado de um diagnóstico de carências formulado por técnicos, guiados por valores de “fortalecimento nacional”, mas num quadro de apatia da “sociedade civil” e, especialmente, dos políticos profissionais. (CARDOSO, 1977, p. 94).

¹⁴ Bresser (2001), analisando Faoro (2001), tece críticas ao autor ao dizer que o mesmo congela a sociedade e o Estado na formação patrimonialista, ignorando a distinção de Weber entre patrimonialismo e burocracia racional-legal que serve ao Estado moderno.

do Brasil. O Decreto nº 20.047, de 1931, e o Decreto nº 21.111, de 1932, representaram o marco da regulamentação da comunicação no Brasil. As normas serviram tanto para o rádio como para a televisão, já que a radiodifusão foi definida legalmente nesses institutos como comunicação “de sons ou imagens destinadas a ser livremente recebida pelo público” (art. 3 do Decreto nº 21.111 de 1932). Tais ordenamentos assinados por Getúlio Vargas definiram, para Jambeiro (2008, p.5), importantes “raízes históricas da regulação” no Brasil. Pieranti (2011, p.18), no mesmo sentido, diz que os decretos são os “principais pilares da regulação da radiodifusão no Brasil, mesmo que de forma embrionária”. Diante de tal importância, destacaremos alguns dos seus principais aspectos, tendo em vista que os mesmos forjaram as condições estruturais da regulação da mídia.

O viés centralizador e autoritário de Getúlio Vargas respondia às condições históricas da Revolução de 30¹⁵. Influenciado pelas revoltas tenentistas que antecederam o período, o marco inaugural da regulação da comunicação produzida por Getúlio ganhou ares ufanistas e patrióticos. Tanto Pieranti (2011) quanto Jambeiro (2008) identificam que, dentre as principais características dos decretos, está o tratamento dado à radiodifusão com o *status* de **interesse nacional**¹⁶. Pieranti (2011, p. 17) aponta que tal fundamento demonstra que o Governo Vargas já reconhecia a importância da comunicação de massa e os impactos que essa poderia gerar. Já Jambeiro (2008) destaca o papel do **interesse nacional** à soberania do país contra os estrangeiros ao delimitar a utilização das concessões reservada exclusivamente a brasileiros natos e naturalizados. A condição durou até 2002, quando foi aprovada por Fernando Henrique Cardoso a lei que permitia a participação de 30% do capital externo em empresas de comunicação¹⁷.

Outra característica peculiar verificada principalmente no Decreto 21.111, de 1931, é o notório esforço de organização de infraestrutura para a **interiorização** da radiodifusão no país. “O Governo promoverá a instalação e tráfego de estações de radiodifusão, localizadas em pontos apropriados do território nacional, de acordo com o plano por ele organizado” (art. 67). É importante observar que a legislação organizava a **construção de redes**, destacando mais uma característica importante desses marcos regulatórios. A interiorização e a distribuição em rede corroboram o laço desenvolvimentista trazido pelo espírito de interesse nacional

¹⁵ Getúlio Vargas havia perdido as eleições, mas tomou o poder fechando o congresso e as assembleias estaduais, comandando o país através do Governo Provisório até promulgar a Constituição Polaca de 1934.

¹⁶ Art. 12. O serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional. (Decreto 20.047 de 1930)

¹⁷ Em 2016, a Associação Nacional dos Jornais (ANJ) entrou no Supremo Tribunal Federal (STF) com uma ação de direta de inconstitucionalidade (ADI), pleiteando estender a lei do capital estrangeiro para portais de notícias.

característica do Estado burocrático. O governo Vargas foi pautado pela construção de projetos unos de desenvolvimento nacional e da apresentação de novos valores ideológicos. O exemplo claro dessa unificação está no programa precursor da Voz do Brasil, trazido no dispositivo legal como um “programa nacional” que deve ser retransmitido simultaneamente pelas estações da rede (art. 67). O decreto justifica que “a unificação dos serviços de radiodifusão tem por objetivo submetê-los a uma mesma orientação técnica e educacional” (art. 66).

Esse arcabouço legal estruturou o funcionamento das comunicações em rede baseados no nacionalismo e, ao contrário, serviu para, anos depois, as emissoras comerciais (e não públicas) poderem se expandir em rede nacional. Laurindo Leal (2004, p. 43) diz claramente que houve um investimento em “recursos públicos em larga escala para montar um sistema de comunicação que seria utilizado por empresas privadas”. Bolaño (2014, p.48), analisando sob o viés da economia política, diz que, nos anos 70, como consequência do capitalismo, houve uma expansão das redes com a implantação de estações retransmissoras liderada pela Rede Globo. A emissora foi a primeira a implantar um padrão estético próprio¹⁸. Pieranti (2011, p.18), ainda, traz ao debate que essa construção em rede nacional repercutiu 30 anos depois quando se estipulou um padrão de estética calcado nos núcleos políticos e econômicos do país no eixo Rio – São Paulo, dando a falsa ideia de que o Brasil inteiro guardava semelhanças com ele.

Além disso, esse arcabouço jurídico apoiado na construção de redes propiciou a chamada concentração vertical dos meios¹⁹. As emissoras produzem uma programação que será transmitida por todo o Brasil por suas afiliadas. Não houve, desde o início das políticas públicas de comunicação, fomento legal ao desenvolvimento de conteúdo regional diverso. A concentração vertical uniformiza o conteúdo, concentrando a audiência. Em um cenário de concentração vertical, não existe separação clara entre produção, programação e distribuição de conteúdo, no caso brasileiro a maior parte do conteúdo é produzido pelas cabeças de rede localizadas no Sudeste do país (WIMMER, 2012, p. 260-261).

O Decreto 21.111 trouxe ainda a obrigatoriedade de as concessionárias assumirem o **pagamento de diversas taxas e contribuições à União pelo serviço**. Essa imposição inicial elevada limitou o número de candidatos que poderiam arcar com uma concessão de rádio. A

¹⁸ Bolaño (2004, p. 51) lembra que a definição do chamado “padrão globo de qualidade” é fundamental para compreender o domínio da emissora 70 e 80.

¹⁹ A concentração horizontal diz respeito a propriedade dos meios. Narrando as políticas de comunicação no Brasil, Lima (2011, p. 57) diz: “A propriedade cruzada na radiodifusão e entre a radiodifusão e a imprensa é permitida sem restrições. Não há limites para o tamanho das audiências das redes de televisão. Esse quadro regulatório gerou um fenômeno de concentração horizontal, vertical, cruzado e “em cruz”, sem paralelo. O Brasil é o paraíso da radiodifusão privada comercial oligopolizada”.

medida estreitou o acesso, levando ao domínio de grupos econômicos como o formado pelo lendário Assis Chateaubriand²⁰. Além da manutenção de grupos políticos e econômicos no poder, a regra construiu uma barreira para uma mídia mais pluralista. A cobrança de taxas afastou o setor de comunicação de seu uso democrático. Ainda que a democratização da mídia não fosse um objetivo na época, o dinheiro foi um requisito indispensável que serviu como filtro para a reprodução da prática clientelista e aristocrática.

Outra importante característica está na **centralização** da competência e do controle da radiodifusão no Poder Executivo. Desde então, o controle político desse poder sobre a radiodifusão está intocável no Brasil (JAMBEIRO, 2008). A atribuição já é apresentada desde o artigo 1º do Decreto 20.047: “Os serviços de radiocomunicação no território, nas águas territoriais e no espaço aéreo nacionais são da exclusiva competência da União”. O Decreto seguinte repete a competência, ampliando a dependência de toda e qualquer legislação pertinente ao tema ao Poder Executivo²¹.

A importância da manutenção do poder também é trazida na Constituição de 1934 que dá competência à União para “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação (...)” (artigo 5º, VIII). A centralização do poder nas mãos do Executivo demonstra-se especialmente prejudicial à democracia na distribuição de concessões e outorgas. Os Decretos davam sua competência à União, mas não traziam previsão legal com critérios objetivos para distribuição o que a tornou um balcão de negócios políticos. A interferência estatal a partir de escolhas arbitrárias e discricionárias demonstra sua transgressão ao interesse público desde a vigência desses dois importantes marcos regulatórios iniciais. Eis aí uma das principais marcas do patrimonialismo.

Outro importante marco regulatório da radiodifusão é o Código Brasileiro de Telecomunicação de 1962. A Ditadura Militar no Brasil instaura-se a partir de 1964, com a derrubada de João Goulart. Antes da queda do presidente ocasionado pelos militares, Jango foi destituído do cargo também pelos donos de emissoras de televisão e rádio a partir da recém-criada ABERT. Na apreciação do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 (Lei 4.117),

²⁰ Começando com apenas uma emissora em 1935, Chateaubriand, após 3 anos, construiu a primeira rede nacional de comunicação composta por dezenas de jornais e emissoras de rádio. Esse padrão inicial do sistema de rádio dominado por grupos econômicos afetou sobremaneira a democratização dos meios de comunicação no Brasil. Por exemplo, as rádios comunitárias, parte mais vulnerável nesse processo, só foram contempladas com regulação específica em 1998, com a lei nº 1.912. A lei, contraditória, ao mesmo tempo que garantiu direitos, restringiu ao máximo o avanço das rádios comunitárias. A legislação foi aprovada dentro do contexto do possível, após forte mobilização das rádios e negociações com grupos econômicos e políticos (PIERANTI, 2016, p. 159).

²¹ Antes do Decreto, a organização era dada pelos Estados. “Art. 4º São da exclusiva competência da União os serviços de radiocomunicação no território, nas águas territoriais e no espaço aéreo nacionais, ficando sob sua imediata dependência toda e qualquer legislação sobre os mesmos serviços”. (Decreto nº 21.111 de 1932)

João Goulart vetou 52 artigos que contemplavam os interesses da classe empresarial²². Todos os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional a partir de uma articulação dos empresários ligados à radiodifusão com uma classe política. Para Pieranti e Martins (2007), a ocasião demonstrou a força dos empresários frente ao poder executivo. Os autores destacam também que a simbiose entre o público e o privado, no caso, os donos de emissoras que também eram políticos, teve um papel estruturante na regulação da radiodifusão brasileira e a derrubada dos vetos demonstrou a eficiência da junção desses grupos de pressão. De fato, a mobilização foi a primeira a ter duas consequências práticas de intervenção política e social, a primeira se evidencia na derrubada dos vetos presidenciais que contrariavam o empresariado pelo Congresso e a segunda na criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (ABERT).

A aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações é a melhor demonstração de forças do poder privado sobre o público nas comunicações do país. Articulada principalmente pela Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABERT), a entidade ainda hoje possui forte influência política. Sobre os interesses que levaram à mobilização da ABERT

Cabe apontar, como observado, que, à época da promulgação do Código Brasileiro e Telecomunicações, a radiodifusão já despertava grandes interesses por pelo menos dois motivos. Um deles era inequívoco: emissoras de rádio e de televisão já apareciam como excelente veículo político, sendo arma importante em qualquer campanha eleitoral. O segundo estava se consolidando: crescia o mercado de radiodifusão e, com ele, crescia a participação dos meios de comunicação eletrônicos no bolo publicitário (PIERANTI; MARTINS, 2007, p. 12).

Documentos da ABERT contam que a articulação se dava corpo à corpo. Os donos de emissoras de cada estado pressionavam o deputado referente ao seu estado. Após a aprovação do seu texto, com total engajamento dos empresários, o Código foi enviado para o presidente e retornou ao Congresso Federal com 52 vetos estabelecidos por João Goulart. A partir de leituras de Pieranti e Martins (2007) e Martins (2007), concluímos que os vetos de João Goulart representam principalmente a dificuldade de romper com a estrutura anterior marcada pela centralização de poder²³.

²² Pieranti e Martins (2007), em análise das atas de votação do Código Brasileiro de Telecomunicações, concluíram que mais de 50% dos argumentos em torno da derrubada dos vetos era contra o fortalecimento da presença do Estado na radiodifusão brasileira. João Goulart se opunha, por exemplo, às concessões de emissoras por prazos pré-determinados e sua renovação automática.

²³ Pieranti e Martins (2007, p.8), em pesquisa baseada na análise de conteúdo sobre mensagem nº 200/62 escrita por Jango ao Congresso Nacional para justificar os vetos, concluíram que as “competências entre os ministérios e outros órgãos”, bem como o “fortalecimento do Presidente da República”, deram o teor a 30,77% e 25%, respectivamente, dos vetos. A soma, resulta em mais de 50% do total dos vetos.

O presidente João Goulart, mais do que elaborar uma política pública própria para os setores de radiodifusão e telecomunicações, limitou-se a replicar os princípios e instrumentos herdados do ex-presidente Jânio Quadros, que visavam, principalmente o estrito domínio das emissoras de rádio e televisão pelo Poder Executivo, sem um efetivo controle social dos meios de comunicação. (MARTINS, 2007, p. 329)

Um dos textos sobre o aumento e fixação do tempo de concessão de 10 anos para rádio e 15 anos para televisão revela que tal benesse “seria restringir em demasia a faculdade concedida pelo poder público para atender a superiores razões de ordem pública e interesse nacional” (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL - 1962 *apud* PIERANTI, 2007). De forma contraditória, utilizando a justificativa do “interesse nacional”, os atos do presidente só demonstram que a preocupação política pessoal, mesmo que conflitante com os interesses do mercado, não identificava, na opinião pública e na sociedade civil, capacidade para garantir o interesse público no setor da comunicação.

Portanto, no momento mais importante para a construção de direitos relacionados à comunicação, a sociedade civil encontrava-se encurralada entre dois interesses. O primeiro, do presidente da República, que centralizava o poder de decisões de concessões; e o segundo, pela classe empresarial. No final das contas, a sociedade, sem representatividade política, não participou do processo. Todos os vetos propostos por João Goulart foram derrubados no Congresso Nacional, feito histórico que demonstrou o poder de articulação dos donos das emissoras e maculou a vitória do capital sobre os interesses do governo e do povo, traço que ainda persiste.

Para Pieranti e Martins (2007, p. 11), a votação nominal dos vetos, sem voto secreto, “sugere a despreocupação dos votantes com a impressão que a sociedade e seus eleitores poderiam ter de suas manifestações”. É interessante notar que os vetos geraram o primeiro “debate público” acerca das comunicações. Diversos deputados e senadores subiram ao plenário na defesa da integralidade da aprovação do Código, expressando o posicionamento o qual prevaleceu em favor das empresas.

3.3 O Estado Gerencial

No início da década de 90, o Brasil vinha sofrendo um processo de inflação galopante, com as tentativas frustradas de inúmeros planos econômicos. Depois do Plano Real, o contexto em que Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República era de estabilização

monetária. No âmbito externo, a pauta da globalização era apoiada, internamente, pelos liberais²⁴ que defendiam uma redução no papel do Estado. A principal mudança no perfil governamental é o aprofundamento da supremacia da economia de mercado sobre a sociedade.

A grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos 50 anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional (BRESSER, 2001, p. 22).

Na continuidade do pensamento burocrático, as mudanças efetivas buscavam alcançar a racionalidade técnica com resultados mais eficazes. Essa fase de internacionalização do mercado interno atingiu diretamente o setor das comunicações que se reestruturou para a entrada de capital estrangeiro.

Dantas (2013, p. 158) declara que na época houve um “consenso fabricado” dos campos jornalísticos e mediáticos a favor do conjunto de reformas econômicas que levasse ao desmonte do “Estado desenvolvimentista” ou da “Era Vargas” como denominou FHC. “Não se tratava de discutir as alternativas do país, diante da crise sistêmica do capitalismo mundial. Tratava-se de eliminar alternativas, fazendo prevalecer apenas uma, aquela que reafirmava o pacto dependente”.

Interessa notar que o ano de 1995, sendo um marco temporal para o início do Estado gerencial proposto por Bresser, é citado por Bolaño (2004, p. 25) como um ano que representa um ponto de corte no mercado de TV no Brasil. O autor cita a aprovação da lei de TV a cabo iniciando um período denominado por “multiplicidade de oferta” (BOLAÑO, 2004; BRITTOS, 2000). No mesmo ano, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 08, de 1995, que alterou o texto da Constituição Federal de 1998, promovendo uma separação formal entre radiodifusão e telecomunicação. Até então, os dois setores eram regulados dentro dos mesmos parâmetros legais que indicavam a exclusividade do controle estatal para as funções. Com a quebra do monopólio, permitiu-se a entrada do setor privado.

Outras alterações também foram sintomáticas à fase gerencial, como a da abertura ao capital internacional, dada por FHC na Emenda Constitucional nº 36 de 2002. A emenda alterou o artigo 222 do Constituição Federal, permitindo a abertura de 30% do capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens para estrangeiros. A

²⁴ Bolaño (2010, p.101) afirma que “As reformas promovidas na área das telecomunicações serviram para fortalecer a ala liberal da aliança que sustentava o governo de Fernando Henrique Cardoso”.

alteração viabilizou a lógica de acumulação de capital e, sobretudo, a abertura do setor à influência internacional.

Antes disso, em 1997, foi aprovada a Lei Geral de Telecomunicações (LGT)²⁵. Herz (1997, p. 2-9) observa que a medida de desvincular radiodifusão de telecomunicação serviu para reduzir as tensões do empresariado de radiodifusão e centrar a política no valioso segmento econômico da telefonia. No mesmo sentido, Bolaño (2004, p. 276) denuncia que o governo FHC cedeu ao grande capital financeiro internacional e foi obrigado a fazer “importantes concessões às oligarquias políticas que lhe deram sustentação no Congresso”.

Richeri (*apud* Marcos Dantas, 2013, p.95) diferencia que as telecomunicações não se ocupam do conteúdo das transmissões, mas pelas estruturas da emissão. Por isso, as telecomunicações são reguladas por normas predominantemente econômicas e a televisão por normas políticas e culturais. Marco Dantas elabora a divisão:

A principal diferença entre telecomunicações e radiodifusão não será, pois, nem o meio utilizado, nem mesmo a direcionalidade, meras eventualidades econômico-tecnológicas. A principal diferença será o objeto do negócio: se apenas o transporte (com qualidade) do sinal eletromagnético, seja por cabo, seja pela atmosfera, neutro ou indiferente aos significados das mensagens; ou se, ao contrário, sobre os sinais, o interesse está concentrado nos conteúdos produzidos e transmitidos (pela atmosfera, por cabo ou até por satélite). Esta diferença essencial fez da radiodifusão ou, mais precisamente, da sua modalidade radio televisiva, desde os seus primórdios, mesmo em países liberal democráticos como o Reino Unido e os Estados Unidos, fonte permanente de atenção, normatização ou fiscalização quanto a possíveis “excessos” (DANTAS, 2013, p. 96).

Essas mudanças legais são uma marca do Estado Gerencial em que os interesses mercadológicos sobrepuseram o interesse nacional. É interessante notar as forças operantes entre os setores de telecomunicações e radiodifusão. Enquanto que as telecomunicações estão acompanhando as mudanças tecnológicas servindo ao capital estrangeiro, com uma lei de 1997²⁶, o setor de radiodifusão adormece sobre o Código Brasileiro de Telecomunicação de 1962. Bolaño (2004, p.276) descreve o que chama de “imobilismo do governo e do congresso nacional quando se trata de radiodifusão”.

No setor de televisão, no entanto, a solução neoliberal enfrentará resistências poderosas da classe política brasileira, habituada ao sistema de barganhas na concessão de emissoras de rádio e televisão, a ponto de, em cada um dos mais remotos municípios do país, os chefes políticos locais serem proprietários de

²⁵ Lei nº 9.472 de julho de 1997 irá regulamentar infraconstitucionalmente a emenda nº 8, aprovada em 1995.

²⁶ A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) nº 9.472, de 1997, ainda se mantém no processo de atualização, sua última alteração foi em junho de 2018.

emissoras de rádio. A televisão, negócio maior, fica entregue aos principais caciques políticos de cada Estado da Federação. Assim, muitas das mais importantes figuras da República e parte significativa do Congresso Nacional têm interesses fortemente arraigados, que visam a manutenção do atual modelo de organização do setor audiovisual do país.

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicação acarretou a privatização do sistema Telebrás e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Bolaño (2010, p. 94) lembra que, no projeto original, junto com a Lei Geral de Telecomunicações havia uma proposta da aprovação de uma Lei Geral de Comunicação de Massa (LGCEM) para que a regulação também fosse realizada pela Anatel e acompanhasse as demandas tecnológicas. No entanto, apenas as TVs a cabo, com legislação específica²⁷, passaram a ser reguladas pela agência.

Nesse processo, a descentralização administrativa se faz como uma política de governo. O Estado passou de ator principal para coadjuvante no trato de várias demandas sociais. Sua energia, voltada para induzir o mercado, deu continuidade à racionalidade do Estado burocrático. É perceptível nesse processo um enfraquecimento dos receios burocráticos em torno do abuso de poder e arbitrariedade desses órgãos públicos para uma busca de mais agilidade e dinamismo no lidar gerencial. Privatizações, terceirização de serviços, desregulação e a criação de entidades autônomas são exemplos da descentralização administrativa.

Especificamente, as entidades autônomas, também conhecidas como agências reguladoras, não tinham diferenciações hierárquicas e desempenhavam um papel com mais independência e liberdade no âmbito das decisões. Foi a saída encontrada pelo Estado gerencial para desempenhar suas funções com demandas cada vez mais complexas. Pressionados por uma ótica globalizante de novas tecnologias, internacionalização de redes e forte domínio econômico, a aprovação da LGT e a criação da Anatel respondem, no setor de comunicação, às alterações que o Brasil vivenciava.

Barreto (2018) chama de Tratado de Tordesilhas a lei 12.485/2011, conhecida como a lei da TV paga²⁸, porque a mesma definiu os contornos do sistema de comunicação brasileiro a partir do século XXI. A lei da TV paga alterou tanto a Lei de TV a cabo de 1995, quanto a lei geral de telecomunicações de 1997, entre outras normas legais²⁹.

A aprovação da lei abriu o mercado para as empresas de telefonia, “as teles”, e possibilitou a convergência entre audiovisual-telecomunicação-informática. Além disso, houve

²⁷ A Lei da TV a Cabo nº 8.977 foi criada em 1995.

²⁸ Juridicamente, ela é chamada de lei do SeAC – Serviço de acesso condicionado.

²⁹ Alterou a Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e as leis nº 11.437/2006 e nº 5.070/1966.

uma aprovação de cotas de conteúdo nacional³⁰. Para Barreto (2018, p. 331), a aprovação reiterou a divisão existente entre radiodifusão e telecomunicação, fortalecendo barreiras de entrada em cada mercado. Apesar da interação permanente entre os setores de radiodifusão e de telecomunicação, esse intercâmbio ocorre sem alteração nas bases constitutivas de cada setor o que constitui uma característica particular brasileira³¹. A justificativa, segundo a autora, está na força política do setor de radiodifusão. Analisando as mudanças legais, percebemos que somente a evolução tecnológica e o grande capital foram capazes de empurrar mudanças estruturais na regulação da comunicação do Brasil. Bolaño (2010) chega a lamentar que, dentre tantas mudanças, em nenhum momento a hegemonia dos radiodifusores tenha sido abalada.

Na era FHC, a reestruturação do setor trazidas pelo modelo gerencial não alterou o modelo de regulação do setor de radiodifusão. Na leva de mudanças ocorridas a partir de 1995, um exemplo sintomático do intuito governamental de alterar a lógica regulatória para se aproximar de características do modelo gerencial baseado na técnica e na eficiência foram as alterações trazidas através dos Decretos nº 1.720, de 1995, e nº 2.108, de 1996, que modificaram o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão publicado em 1963. Os decretos submeteram as outorgas de radiodifusão comercial a critérios licitatórios. Os processos de outorgas foram analisados por Lopes (2008), que concluiu, após verificar 1.996 casos, que os critérios técnicos de pontuação são ineficazes diante do critério econômico a que ainda são submetidas as escolhas.

Os governos Lula e Dilma também não conseguiram superar esse padrão regulatório e alterar o domínio dos radiodifusores. Lima (2011), analisando especificamente as políticas de comunicação do governo Lula, relaciona entre os pontos positivos, a criação da televisão pública pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2008, o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), em 2010, a realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), em 2009 e a reorientação de verbas da publicidade oficial aos meios de comunicação.

Outro grande avanço foi o aprimoramento do processo de classificação indicativa. A nova política colocou critérios mais objetivos e possibilidades de sanções em caso de descumprimento (ROMÃO *et al.*, 2006)³².

³⁰ A aprovação das cotas para a televisão paga foi uma pauta conquistada pelos movimentos sociais associados a políticos mais progressistas do congresso. Contrárias as cotas, Lima (2011, p. 54-55) conta que a operadora Sky e a Associação Brasileira de Programadores de TV por assinatura (ABPTA) patrocinaram uma campanha chamada “Liberdade na TV” com um mote “querem intervir na sua TV por assinatura”.

³¹ Para Barreto (2018, p. 331), o paradigma digital, as novas tecnologias, diminuem essa barreira entre a telecomunicação e radiodifusão no Brasil ao criar novos produtos e serviços comunicacionais, criando uma “pressão pela fragilização da barreira entre os dois setores tradicionais”.

³² Pieranti (2017, p. 21) lembra que as novas regras de classificação indicativa foram taxadas como censura pelos

Entre os recuos, Lima (2011) cita a descontinuidade do Conselho Nacional de Comunicação e a não efetivação das orientações das políticas de comunicação constadas no III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3). Sobre a estagnação do setor de comunicação, Lima (2011) aponta a concentração de propriedade, as oligarquias políticas e familiares, os oligopólios, o crescimento das entidades religiosas como concessionárias, hegemonia de grupos privados. E concluiu: “ficou mais de uma vez evidente a impotência do Estado diante dos grandes grupos de mídia, assim como ficou claro o enorme poder histórico desses grupos, ainda capazes de interferência direta na própria governabilidade do país” (LIMA, 2011, p. 63)³³. Apesar de aspirações democráticas como a realização da Confecom, a principal mudança estrutural ocorrida no governo, a regulamentação da TV Digital reforçou a hegemonia dos setores ligados à Radiodifusão (BOLAÑO; BRITTOS, 2007; DOMINGUES DA SILVA, 2011).

Octavio Pieranti (2017), em obra dedicada às políticas públicas de radiodifusão do governo Dilma, descreve dentre os avanços a maior transparência do Ministério das Comunicações e a construção do Plano Nacional de Outorgas que adotou uma política mais plural e, portanto, democrática nas distribuições³⁴. Percebemos que o Governo Dilma não teve grandes políticas públicas ou mudanças estruturais na regulação. Houve, porém, a consolidação dos projetos iniciados ainda no governo Lula, sendo a implantação da TV Digital o melhor exemplo.

Ainda em análise da comunicação do governo Dilma, em publicação realizada sobre o direito à comunicação em 2016, o “Intervozes” (2017) relevou o papel da mídia na construção social do clima de opinião sobre o contexto de crise política e como os grupos hegemônicos contribuíram na consolidação do processo de impeachment. Segundo a publicação, as críticas ao governo Lula realizadas por Lima (2011) repetem-se no da sua sucessora sobretudo a respeito da concentração da mídia, do avanço dos políticos evangélicos donos de emissora e da apropriação de outros políticos no processo de concessões de radiodifusão.

Já o Presidente Temer, no pouco tempo que ficou no governo, demonstrou seu alinhamento aos empresários de comunicação do país fazendo mudanças que representaram, segundo a ABERT, a maior vitória para o grupo de radiodifusão nos últimos 50 anos (BARBOSA, 2016; 2017). A Medida Provisória 747 anistiou as emissoras que tinham perdido o prazo de renovação da

empresários. A política foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pelo Partido Trabalhista Brasileiro, sendo julgado procedente no mesmo dia que o Senado votou pelo impeachment de Dilma Rousseff.

³³ Para o autor (2011, p. 64), o período de Lula foi marcado, ainda, pelo avanço da internet e pelo recrudescimento de setores privados contra qualquer tentativa de regulação no setor.

³⁴ O trabalho do autor tem um perfil mais descritivo do que analítico das políticas públicas. Ainda assim, o autor não deixa de reconhecer os vícios históricos que o setor de comunicação carrega.

concessão³⁵. Em sentido contrário, no último dia de governo, Michel Temer publica no diário oficial a extinção de 130 rádios comunitárias. Para Barbosa (2017a), as mudanças foram uma retribuição ao apoio recebido, tanto das emissoras, quanto dos políticos radiodifusores, ao impeachment da ex-presidente Dilma. A medida provisória beneficiou quase metade das emissoras comerciais de rádio e TV no país.

Percebemos que a cultura patrimonialista se consolidou no campo da regulação da comunicação. Ainda que o Estado Gerencial tenha princípios os quais se distanciam do Estado patrimonial, com privatizações e agências autônomas, atualmente, no âmbito político, sobretudo na radiodifusão, o governo ainda tem poderes muito centralizados, embora, em grande medida, submetidos à hegemonia dos radiodifusores. Todas as mudanças tecnológicas advindas do período gerencial deram oportunidade desperdiçadas em direcionar a regulamentação para a democratização da comunicação e o fortalecimento da cidadania no setor. Serve como exemplo a ampliação de ofertas de canais públicos, comunitário e universitários.

3.3.1 Consequências do modelo gerencial ao conteúdo da TV aberta

A fase gerencial produziu e ainda produz mudanças substanciais no mercado de comunicação. A entrada de empresas internacionais no início do período e o atual cenário de convergências estão determinando mudanças culturais significativas e ainda novas engrenagens ao acúmulo do capital que consolidam o sistema capitalista. Entre as consequências apontadas por Brittos (1999), ainda sobre os reflexos da aprovação da lei de TV a cabo, em 1995, no início da fase gerencial, estão: (i) as mudanças na forma de ver a televisão, passando de uma experiência coletiva para a individualizada, e (ii) o que chamou de “popularização da programação da televisão aberta”. Se a ameaça à audiência da televisão aberta era a televisão por assinatura na época, hoje até esta última perde espaço³⁶ para os serviços de *streaming* disponíveis nos aparelhos televisivos conectados, mudanças de hábitos trazidos pelas mídias digitais e para os milhares de canais do *youtube*. O fato é que as hipóteses do autor têm se confirmado e atingem o cerne do nosso objeto de estudo. Como vimos, 110 programas policiais estão presentes na grade televisiva de todo o país (AIRES, 2014). Os programas

³⁵ Barbosa (2017) conta “A mesma anistia foi concedida às rádios comunitárias, depois de muita pressão, sobretudo da Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), porque a proposta inicial de Temer era conceder o benefício apenas às comerciais”.

³⁶ Relatório da ANATEL indicam queda de assinaturas das TVs de acesso condicionado. Disponível em: <https://cloud.anatel.gov.br/index.php/s/TpaFAwSw7RPfBa8?path=%2FTV_por_Assinatura%2FTotal> Acesso em 06 jun. 2018.

de auditório, por sua vez, compõem 50% da grade do SBT, 14,4% da Globo e 25% da Record nos fins de semana (MÍDIA DADOS, 2018)³⁷.

A entrada de capital externo e as novas tecnologias possibilitaram novos canais televisivos tanto de sinal aberto quanto de acesso condicionado, gerando um ambiente muito mais competitivo. A engrenagem inicia-se pela abertura à globalização, marca do período neoliberal. O novo paradigma digital assegura “condições objetivas para a geração de produtos e serviços em proporções compatíveis com demandas planetárias e com a vocação expansiva do sistema tecnológico” (MORAES, 2010, p. 69).

Na década de 90, a radiodifusão já estava consolidada marcando presença nos diversos segmentos de público e região do país. Sobre esse ambiente no qual se desenvolveu a radiodifusão brasileira e os atores que a envolvem, Bolaño (2004, p. 41) destaca que

A radiodifusão se desenvolveu por toda a parte com um único objetivo: conquistar a simpatia do público. Todo sistema de radiodifusão existe em função disso. Pretendem as empresas que a resposta do público seja a compra de seus serviços ou de suas mercadorias; pretendem o governo e os grupos políticos que têm acesso aos meios uma base de opinião pública favorável a suas posições; pretendem as agências de publicidade contentar os seus clientes.

Com a definição de que o conteúdo é exibido é pautado pela audiência, a programação televisiva é levada pelo livre “jogo das forças do mercado” (BOLAÑO, 2004, p. 275). Sérgio Mattos (2013, p. 8) diz que o desafio da comunicação está relacionado à mudança no processo de produção e distribuição de conteúdos, além da adaptação ao modelo de negócios. Nesse contexto, conforme Brittos (2000, p. 47), são poucos os limites impostos à mídia que produz e propaga, conteúdo, a partir de critérios mercadológicos. “Na definição de estratégias das operadoras televisivas, ou seja, do que publicizar, tendem a prevalecer técnicas de captação do máximo de público”. Bourdieu (1997), em “Sobre a televisão”, avaliando a massificação desse veículo, fala das transformações ocorridas pela pressão comercial sobre o campo. Para o autor, a principal pressão do campo econômico se dá e se mostra pelos índices de audiência. “O índice de audiência é a sanção do mercado, da economia, isto é, de uma legalidade externa e puramente comercial” (BOURDIEU, 1997, p. 96)³⁸. Também sobre a audiência, Dênis de Moraes (2010, p.70) indica que o traço definidor da mídia, enquanto sistema de produção de sentido, é sua

³⁷ A pesquisa considerou Band, Record, Globo, SBT e RedeTV..A Band e a RedeTV não contabilizaram.

³⁸ O autor chega a fazer uma defesa pela “luta contra os índices de audiência”. Bourdieu (1997), ao nosso ver, pela severidade das críticas, nos passa a impressão de ainda perceber o telespectador como um receptor muito passivo a influências televisivas. No entanto, seus apontamentos, sobretudo a respeito das audiências e aos riscos que os bens simbólicos e culturais estão inseridos na lógica comercial, são muito válidos.

capacidade de processar certas demandas do público.

Os meios não vivem na estratosfera; pelo contrário, estão entranhados no mercado e dele dependem para dar vazão a suas ambições monopólicas. A premissa sobressai na era digital, em que as exigências competitivas pressupõem a inserção das grandes empresas de mídia, informática e telecomunicações no ciclo das inovações tecnológicas por segundo e a busca por economia de escala e de mais-valia através da internacionalização dos negócios (MORAES, 2010, p. 70).

Em seguida, após a aprovação da lei da TV a cabo (1995), houve uma migração do público com maior poder aquisitivo para os canais segmentados oferecidos pelos pacotes de TV por assinatura. Depois da aprovação da lei da TV paga (2011), com a permissão da entrada das “teles” no mercado das TVs por acesso condicionado, o custo da assinatura diminuiu, aumentando ainda mais o público consumidor do setor. As televisões por assinatura cresceram vertiginosamente até 2013. Desde então, o número de assinaturas vem diminuindo, agravando-se com a crise econômica e com a disponibilidade de serviço de *streaming*. Mas a tendência de fuga da TV aberta permanece. Atualmente, os grupos C, D e E correspondem a mais de 70% da audiência da TV aberta³⁹, o que levou Brittos (1999) a observar a “popularização da programação” da TV aberta. Sobre esta tendência, Bolaño (2004, p. 275) indica que a ênfase nos públicos de menor poder aquisitivo e menor grau de instrução ocasionou uma queda na qualidade da programação.

Outra consequência do ambiente de concorrência entre os canais de televisão está na padronização dos conteúdos e formatos que conseguiram encontrar uma fórmula de sucesso (LEAL, 2004; REBOUÇAS, 2013; BOURDIEU, 1997).

Quando uma emissora comercial encontra uma fórmula de sucesso, com grande audiência, logo é copiada pelas concorrentes, tirando do telespectador qualquer tipo de escolha. Basta ver o que ocorre em determinados horários na televisão comercial brasileira, onde formas praticamente iguais se repetem em todos os canais. Se no entretenimento essa prática leva à rotina e à monotonia das “escolhas iguais”, no jornalismo cria situações de unanimidade, perigosas para a vida democrática. Além de gerar um clima artificial de intranquilidade, como fazem os telejornais policiais, exibidos simultaneamente no início da noite por diferentes redes nacionais de televisão. (LEAL, 2004)

Os programas policiais citados por Leal (2004) são exemplos de padronização de conteúdo das emissoras e popularização da programação. Tais programas condicionam suas

³⁹ De acordo com o último Mídia Dados (2018, p. 154), o perfil dos consumidores conforme a classe econômica na TV aberta são C1: 24%, C2: 27%, D/E: 20%.

pautas à audiência, ultrapassando o limite do ético a ponto de violar direitos. Canavilhas (2001, p. 1) confirma que a opção das emissoras pela informação-espetáculo quando se refere ao fator econômico: “Mais investimento exige mais receitas publicitárias e estas são consequência do aumento das audiências”. O autor acredita que a informação apelativa consiste no caminho mais fácil para aumentar o número de telespectadores.

Moraes (2010) e Brittos (2000), analisando a expansão da oferta na radiodifusão, concluíram que a pluralidade de canais não garante um ambiente mais democrático ao público. “A multiplicação de oferta atende mais as exigências do mercado e das empresas que controlam a emissão do que uma variedade qualitativa de conteúdo” (MORAES, 2010, p. 70).

No sentido amplo, Jónatas Machado (2002, p. 900-901) indica que um pluralismo na comunicação está relacionado a uma posição de abertura à diversidade de conteúdos, de modo que a disciplina jurídica da comunicação social deve se estruturar para garantir o confronto epistêmico das diversas concepções de mundo, opiniões e valores. No arcabouço legal da comunicação social não há citação ao pluralismo. A Constituição Federal nomeia o “pluralismo político” como um princípio fundamental da República logo em seu artigo 1º. Para o constitucionalista Bulos (2015, p. 285), o Estado democrático de direito “sedimenta-se na variedade de correntes sociais, não somente representadas por partidos políticos, mas entidades de classe, associações, organizações em geral etc. Admitir uma sociedade pluralista é aceitar a diversidade de opiniões”.

Ramos (2005, p. 249-250) também relaciona o pluralismo à democratização da comunicação. O autor afirma que, além do acesso público aos meios de comunicação, a verdadeira democratização implica em construir possibilidades mais amplas para diferentes comunidades, entidades econômicas, grupos sociais trocarem informações em um plano de igualdade. Ramos (2005) coloca que esse aspecto oportuniza os indivíduos a formularem sua opinião baseada num conhecimento mais completo dos fatos.

Sankievick (2011), Wimmer (2012), Fernandes (2009) e Machado⁴⁰ (2002) utilizam o termo pluralismo na comunicação dividindo-o em duas categorias: o pluralismo interno – de abertura ampla e diversificada da programação – e o pluralismo externo – respaldado na estrutura policêntrica dos meios. O pluralismo externo diz respeito à configuração estrutural do setor de comunicação baseada tanto na variedade de veículos como de fontes (FERNANDES,

⁴⁰ Machado (2002, p. 902), especificamente, defende que o pluralismo interno é válido para o serviço público de maneira geral. Esse pluralismo tem implicações tanto no conteúdo das emissoras quanto na sua formação e composição organizatória. Para as empresas privadas, o pluralismo interno se aplicaria em casos excepcionais. A efetivação do pluralismo em canais privados deve ser compatibilizada com a necessidade de viabilidade econômica e do financiamento com o mercado.

2009, p.169). Venício Lima (2010, p. 31) relaciona a estrutura policêntrica à democracia, assegurando que não existe liberdade de imprensa que possa garantir a democracia sem o contributo dessa estrutura característica dos meios de comunicação⁴¹.

Na Constituição Brasileira de 1988, o artigo que proíbe a existência de monopólios e oligopólios entre os meios de comunicação social (art. 220, 5, CF-88) não demonstra eficácia. Em pesquisa mais recente sobre a concentração dos meios de comunicação no Brasil, realizada pelo Monitoramento da Propriedade da Mídia (*Media Ownership Monitor* - “MOM” - 2017), são indicados os quatros principais grupos de mídia no Brasil (Globo, Record, SBT e Rede Bandeirantes), que possuem mais de 70% da audiência na TV aberta, o que representa um alto risco à pluralidade na mídia.⁴²

Para Machado (2002), a existência de monopólios representa um encurtamento do exercício da liberdade de comunicação e da intenção do legislador, senão uma violação do seu sentido essencial. “A igualdade de oportunidades comunicativas implica igualmente a existência de medidas legislativas que impeçam a concentração dos meios de comunicação” (MACHADO, 2002, p. 901). No mesmo sentido, Sarmiento (2006) defende que uma intervenção Estatal visando democratizar a esfera comunicativa é indispensável.

Nesse 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 desses meios de comunicação deve visar à promoção do pluralismo, que dificilmente será alcançado sem a intervenção estatal, ainda mais à vista da estrutura oligopolizada da grande mídia brasileira (SARMENTO, 2006, p. 291).

Sobre o pluralismo interno, vimos que a quantidade de emissoras não garante a diversidade e a qualidade do conteúdo. Para sua real efetivação, faz-se necessária a divulgação de ideias contrastantes as quais possam expressar os conflitos existentes na sociedade, o que gera implicações diretas no conteúdo da programação televisiva. O pluralismo interno consiste na abertura a representações sociais diversas (WIMMER, p.35; MACHADO, 2002, p. 902). Fernandes (2009, p. 174 e 175) alerta que o pluralismo interno vai além da transmissão de programas de variados estilos. O pluralismo interno tem como traço característico a diversidade política e a diversidade cultural do seu conteúdo, o que implica, necessariamente, em serem

⁴¹ O autor remete origem do termo “estrutura policêntrica dos meios” a Giovanni Sartori quando diz: “a essência do argumento é que a opinião pública livre deriva de uma estruturação policêntrica dos meios de comunicação e de sua interação competitiva, e é sustentada por elas”. (SARTORI *apud* VENÍCIO, 2010, p. 32).

⁴² Disponível em: <http://brazil.mom-rsf.org/br/destaques/concentracao/>. Acesso em: 06 jun. 2018.

exibidos pontos de vista e correntes de pensamento diferentes⁴³.

Analisando a abertura de programação e seus modos de intervenção fáticos, Wimmer (2012, p. 37) estudou os mecanismos que asseguram um pluralismo interno, sendo eles: direito de antena (para partidos, entidades religiosas e grupos sociais relevantes); as cotas de programação de conteúdo (conteúdo independente, local, nacional, educativo etc); e os direitos de uma programação equilibrada quanto às representações de grupos sociais⁴⁴.

No Brasil, por exemplo, apesar das diretrizes constitucionais quanto à produção e programação dos meios de comunicação social eletrônica, não existem normas relativas ao estabelecimento de cotas de conteúdo na radiodifusão; inexistem regras que busquem assegurar a representatividade de diferentes grupos sociais na programação televisiva; e também o direito de antena possui premissas e campo de destinatários bastante restritos, uma vez que se restringe, conforme dicção do art. 17, § 3º da Constituição Federal de 1988, aos partidos políticos (WIMMER, 2012, p. 21).

A ausência de um marco legal eficiente que combata a monopolização e a oligopolização e promova a pluralidade de vozes na comunicação brasileira é uma lacuna que traz graves consequências à circulação de ideias, à diversidade e à democracia. Moraes (2011, p. 49) defende que

A pluralização da comunicação depende, entre outros requisitos, do convencimento social sobre a necessidade de espaços mais livres de informação e opinião e, principalmente, de políticas públicas que promovam a diversificação de fontes emissoras e a multiplicação de pontos de vista. A ênfase nas políticas públicas tem a ver com a busca de uma perspectiva comunicacional e cultural democrática e igualitária, em contraposição às políticas privadas que se assentam no primado da rentabilidade e do acúmulo de riqueza.

Christofoletti (2010) justifica a concentração do setor pelas lacunas e ambiguidades na legislação e um sistema promíscuo de distribuição das concessões. O autor chegou a avaliar os jornais impressos da Rede Brasil Sul (RBS) e verificou que os índices de repetição são um traço padrão indicando a homogeneização de conteúdo⁴⁵.

⁴³ O pluralismo interno encontra-se subjacente à deontologia jornalística que obriga à abordagem de vários temas de interesse público em seus diferentes pontos de vista. (MACHADO, 2002, p. 903).

⁴⁴ A autora (2012) fez ainda uma análise comparativa entre quatro países: Brasil, Alemanha, Espanha e EUA observando os diferentes graus de desenvolvimento e as variadas formas de implementação.

⁴⁵ O autor, apesar de analisar um recorte pequeno de tempo, faz excelentes reflexões sobre a dinâmica concentração e o prejuízo à pluralidade. Ainda, encontra-se no artigo uma análise da concentração televisiva da RBS: No segmento de TV aberta, por exemplo, a RBS TV é retransmissora da Rede Globo, e, entre as repetidoras do sinal em nível regional é a que conta com mais espaço na grade de horário para produção local, um sinal de prestígio e confiança. É a maior rede regional de TV do Brasil, com 18 emissoras que cobrem 790 municípios e um público de 17 milhões de espectadores. Outra demonstração do poder e do alcance do grupo está na sua presença no mercado. Em 2008, o faturamento do conglomerado chegou a R\$ 978 milhões” (CHRISTOFOLETTI, 2010, p.

Combinadas, a intensificação da concentração dos meios de comunicação e a omissão do Estado no setor contribuem para um cenário mais complicador tanto para o exercício do jornalismo quanto para a difusão plural de conteúdos. Perdem os leitores e os cidadãos. Vencem o mercado e as grandes corporações. Derrota para a livre concorrência e para a democracia (CHRISTOFOLETTI, 2010, p. 136).

Machado (2002, p. 898) chega a sugerir a adoção de um novo paradigma regulatório com a presença dos setores públicos e privados que valorize a criatividade, a diversificação, a segmentação, a especialização e a individualização da oferta, aumentando o leque de oportunidades comunicativas. Para o autor, o novo paradigma deve ter como base o incentivo à competição das empresas em detrimento dos monopólios tradicionais, acompanhado da garantia de acesso a grupos historicamente afastados dos processos comunicativos. O novo paradigma aponta ainda para o fortalecimento de empresas de autorregulação, enquanto o Estado desempenhava um papel normativo estruturante. O autor esclarece que esse novo paradigma é orientado ao mercado favorecendo os desenvolvimentos tecnológicos, estruturais, econômicos e jurídicos pelos quais passam a comunicação.

Como já mencionamos na introdução, avaliar a qualidade da programação envolve questões muito ameaçadas pelo risco de classificar toda programação voltada ao popular como de baixa qualidade. No entanto, analisando os estudos dirigidos à investigação da qualidade da programação, localizamos que o termo está muito relacionado à existência ou ausência de pluralismo exposto em tela.

A pluralidade é um dos critérios abordados na discussão sobre a qualidade da programação televisiva. Para redução do debate, descrevemos autores que fizeram a intersecção entre qualidade de programação televisiva e pluralismo (ou diversidade), foco do nosso trabalho. Geoff Mulgan (1990 *apud* MACHADO 2008, p.30) diz que o critério da pluralidade seria empregado para a televisão que fosse aberta à oportunidade de experiências diferenciadas. McQuail (2003 *apud* BORGES, 2008) defende a pluralidade como essencial para acompanhar as mudanças progressivas na sociedade, sendo suas principais exigências:

Reflectir as várias realidades sociais, económicas e sociais das sociedades (e comunidades) em que operam, tanto em termos de estrutura quanto de conteúdo; oferecer as mesmas oportunidades de acesso às vozes das minorias sociais e culturais de uma sociedade; servir como um fórum para diferentes interesses e pontos de vista da sociedade ou da comunidade; proporcionar escolhas relevantes de conteúdo com o fim de corresponder às necessidades e aos interesses da audiência (MCQUAIL, 2003 *apud* BORGES, 2008, p.

167).

Inicialmente, Barbero (1997; 1994) reconhece o desigual acesso que diferentes povos, etnias, raças e sexo têm aos meios de comunicação. O autor cita o pluralismo como um valor para construção de um tecido coletivo. Ao deslocar os estudos das comunicações para as mediações que os processos culturais sociais e econômicos produziam nas mensagens, Barbero (1997;1994) tinha a preocupação, considerando o contexto da América Latina marcada pela globalização, de preservar os costumes e a cultura regional.

Silva Oliveira Filho e Coutinho (2015, p. 13) destacam que o pluralismo não pode ser resumido à presença de diferentes grupos, partidos ou pessoas na mídia, “mas, principalmente, com a posição enunciativa de cada um desses sujeitos e suas contribuições para a geração do contraditório e para a polifonia de vozes”. É o caso dos programas policiais que cobrem grupos marginalizados, mas não dão abertura de vozes, nem à contextualização dos fatos.

Historicamente, a Europa apresentou uma preocupação maior com a pluralidade nos meios de comunicação. Defender o pluralismo está muito relacionado à valorização cultural do seu povo. Em documentos oficiais, caso do Relatório *Public Service media in the information society*, do Conselho da Europa, é sugerido que a programação deve promover a herança da cultura nacional (BORGES, 2008, p. 168). Em Portugal, a programação das televisões públicas, conforme a lei, deve proporcionar uma informação imparcial, rigorosa, independente, esclarecedora e pluralista em oposição à informação-espetáculo ou sensacionalista

Arlindo Machado (2008) diz que a expressão televisão de qualidade apareceu inicialmente nos anos 80 com o livro publicado pelo *British Film Institute*. Escrito pela MTM Enterprises, produtora do seriado britânico “Hill Street Blues”. A obra apresentou grande valor estético, força dramática e com boa penetração crítica. O termo “*quality television*”, citado na publicação para apresentar o seriado, passou a ser usado pelos críticos em uma referência à abordagem diferenciada de conteúdo (MACHADO, 2008, p. 28). Em seguida, o termo televisão de qualidade foi muito associado a televisões públicas, como a BBC britânica, a PBS americana e a NHK Japonesa. Essas emissoras tinham um forte compromisso em pautar sua programação baseada no interesse público (BORGES, 2008).

A divisão de conteúdos construída pela BBC de Londres (“informação, formação e entretenimento”), conforme Leal (1997), estabilizou um conceito de que uma televisão de qualidade pode ter diversidade programativa⁴⁶. Borges (2008, p 160-161) diz que um dos

⁴⁶ Sobre a BBC de Londres, Laurindo Leal (1997), no livro “A melhor TV do Mundo”, faz uma análise de como sua gestão, modelos de financiamento e controle público alicerçam sua qualidade. No entanto, segundo Arlindo

argumentos para definir a qualidade de um canal de televisão está relacionado à capacidade de construir uma identidade própria através da política de programação. Esse elemento está relacionado à originalidade na promoção e produção de programas para diferentes públicos e o equilíbrio entre programação própria e externa.

Na publicação “Indicadores de desenvolvimento da mídia”, realizada pela UNESCO (2010), em quatro das suas cinco categorias o pluralismo é elencado como elemento estruturante, a saber:

CATEGORIA 1: Um sistema regulatório favorável à liberdade de expressão, ao pluralismo e à diversidade da mídia: existência de um marco jurídico, regulatório e político que resguarde e promova a liberdade de expressão e informação, baseado nos padrões internacionais de práticas recomendadas e formulado com a participação da sociedade civil.

CATEGORIA 2: Pluralidade e diversidade da mídia, com igualdade de condições no plano econômico e transparência da propriedade: o Estado promove ativamente o desenvolvimento do setor de mídia de modo a impedir a concentração indevida e assegura a pluralidade e transparência da propriedade e do conteúdo nas vertentes pública, privada e comunitária da mídia.

CATEGORIA 3: A mídia como uma plataforma para o discurso democrático: a mídia, quando inserida em uma atmosfera prevalente de autorregulamentação e respeito pelo ofício jornalístico, reflete e representa a diversidade de opiniões e interesses na sociedade, inclusive aqueles dos grupos marginalizados. Há um nível elevado de informação e educação para a mídia.

CATEGORIA 4: Capacitação profissional e apoio às instituições que embasam a liberdade de expressão, o pluralismo e a diversidade: os profissionais da mídia têm acesso à capacitação e ao desenvolvimento profissional, tanto vocacional como acadêmico, em todas as etapas de suas carreiras, e o setor de mídia como um todo é fiscalizado e apoiado por associações profissionais e organizações da sociedade civil.

CATEGORIA 5: A capacidade infraestrutural é suficiente para sustentar uma mídia independente e pluralista: o setor da mídia é caracterizado por níveis elevados ou crescentes de acesso público, inclusive entre os grupos marginalizados, e há o eficiente uso da tecnologia para a coleta e distribuição de notícias e informações apropriadas ao contexto local (UNESCO, 2010, p. 7-8).

Recentemente, Barbosa *et al.* (2017) fizeram uma análise de cada um desses indicadores relacionando-os à realidade brasileira. Dentre as conclusões, são observadas lacunas estruturais para alcançar a diversidade e o discurso democrático, tais como a concentração da propriedade e audiência; a insuficiência de leis e políticas públicas que promovam o direito à comunicação;

Machado (2008), Leal (1997) não analisa sua programação. De fato, esse objetivo não foi o pensando por Leal (1997) na produção do programa, mas a crítica é construtiva porque o autor traz ao debate a televisão como um conjunto de trabalhos audiovisuais que são, inclusive, variados, desiguais e até contraditórios (MACHADO, 2008, p.28).

e os controles diretos e indiretos dos políticos aos meios de comunicação.

Em outra publicação, em 2012, a UNESCO enumera alguns indicadores de qualidade⁴⁷ voltados para as emissoras públicas⁴⁸. Apesar do enfoque público, o trabalho traz importantes contribuições sobre o pluralismo (diversidade de vozes) como critério de avaliação. A programação pública deve ser “pautada por valores, metas e princípios que dão prioridade à diversidade de vozes, à experimentação de linguagem, à informação crítica e independente, à preocupação com a formação de cidadãos autônomos” (UNESCO, 2012, p. 23). A preocupação aponta para a necessidade de a programação pública demonstrar diversos pontos de vista que reflitam a vida social. No contexto de emissora não comercial em um espaço pautado pela mercadoria, a emissora pública se sustenta no pluralismo para ultrapassar um véu criado de “visibilidade padrão” definida pela indústria do entretenimento. A televisão pública não opera no mesmo nível da publicidade porque a informação não é vista como mercadoria (UNESCO, 2012).

Avaliando o nosso estudo de caso sobre os programas policiais, aplicando o critério do pluralismo para um conteúdo de qualidade, concluímos que ocorre um distanciamento do processo comunicativo paritário. O pluralismo, ao nosso ver, é um dos princípios mais desrespeitados no discurso dos programas policiais. Seus apresentadores, em sentido oposto, além de não oportunizar as falas de muitos cidadãos, os estigmatizam, em um julgamento público antecipado que estimula o ódio.

⁴⁷ O estudo avalia emissoras públicas de vários países e afirma que a avaliação de qualidade não pode ser definida por métricas porque fatores culturais de cada país e as dimensões políticas do processo interferem na análise. O objetivo da construção dos indicadores seria ampliar o debate para o desenvolvimento da radiodifusão pública. “O presente trabalho pretende, portanto, apoiar as políticas de transparência de critérios na gestão das emissoras públicas. Ele tem o objetivo de fornecer lógicas possíveis para a adoção de uma gestão baseadas em indicadores” (UNESCO, 2012, p. 12).

⁴⁸ É válido descrever o conceito de radiodifusão pública que a publicação adota: “Na democracia – posto que sempre, aqui, estamos considerando a democracia como pré-requisito –, uma emissora pública existe para garantir um direito que tem a sociedade à informação, à cultura, à expressão de suas diferenças, à tematização de suas carências e potencialidades e à livre comunicação das ideias” (UNESCO, 2012, p. 13).

4 ARCABOUÇO JURÍDICO, ESTRUTURA E COMPETÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DE CONTEÚDO

Seguindo a tradição da dispersão regulamentar (LIMA, 2011), as sanções aplicadas em caso de não cumprimento de cláusulas existentes nos contratos de concessões ou de qualquer norma de conteúdo e orientação programática constam no Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/62), no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63) e na Constituição Federal de 1988.

Alterados durante o Regime Militar, tanto o Código Brasileiro de Telecomunicação quanto o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão carregam um espírito autoritário moralizador que possuem sérias distorções se o relacionarmos com a realidade atual. Nesse contexto, apontamos dois eixos centrais de orientação normativa sobre o conteúdo da radiodifusão: a finalidade educativa e a moral e os bons costumes.

Na análise da Constituição Federal, a discussão sobre os subjetivos que envolvem o direito à liberdade de expressão permeado por conceitos amplos como a “moral e os bons costumes” ou os valores sociais da pessoa e da família são pertinentes para avaliar a aplicação de sanções, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Judiciário.

Neste capítulo, analisamos, ainda, como se deu historicamente a experiência fiscalizatória administrativa do Estado. Após apresentarmos algumas características das legislações inaugurais, destacamos dois aspectos, a sua descentralização - a divisão de competências entre fiscalização técnica e de conteúdo – e o autoritarismo que atravessou tanto o governo Vargas quanto a Ditadura. A digressão histórica serviu para avaliarmos as consequências desses direcionamentos à política de regulação de conteúdo no país.

4.1 Arcabouço Jurídico

Tanto o Código Brasileiro de Telecomunicações, quanto o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, referenciais regulatórios da televisão aberta brasileira, foram atravessados pela Ditadura Militar. Uma das principais repercussões produzidas pelo Regime para a fiscalização estatal sobre o conteúdo de radiodifusão do país consiste na permanência, em 2019, do mesmo aparato legal criado durante a ditadura. Ambos foram modificados pelo Decreto-Lei 236, de 1968, criado na época dos “Anos de Chumbo”, da Ditadura Militar.

Um ano após a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicação, foi publicado o

Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795 de 1963). Desde sua aprovação, o regulamento constitui uma verdadeira colcha de retalhos que produziu diversas alterações, sendo a última realizada em agosto de 2017, por Michel Temer.⁴⁹

O artigo 53 do Código introduziu a dinâmica do uso indevido da **liberdade de radiodifusão** constituir abuso do direito, impondo limites. O artigo define, ainda, uma prática muito utilizada pelos programas policiaiscos: a utilização dos meios de comunicação para a prática de crimes. Vejamos o seu texto “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”.

A utilização do conceito de **liberdade de radiodifusão** traz contribuições pertinentes ao nosso trabalho. No entanto, não localizamos o uso dos termos “liberdade de radiodifusão” e até mesmo “liberdade de programação” na maioria da doutrina nacional e nas decisões judiciais (CABRAL, 2013). Martins (2012) indica que todas os direitos protegidos pela liberdade de imprensa são garantidos pela liberdade de radiodifusão, além disso, todo o conteúdo transmitido pela televisão faz parte da área de proteção da liberdade de radiodifusão. (MARTINS, 2012, p. 262).

Para Machado (2002), a liberdade de radiodifusão tem na liberdade de programação seu núcleo de proteção maior. A liberdade de programação consiste na liberdade de exibição de qualquer conteúdo sem interferência estatal. O autor destaca a importância dessa liberdade para garantir o direito à informação individual e formação da opinião pública, sendo o distanciamento obrigatório do Estado fundamental para sua real efetivação. No entanto, liberdade de radiodifusão não desobriga as emissoras, ainda que de natureza privada, a seguir princípios básicos de orientação conteudista. Tais princípios visam garantir os direitos constitucionalmente estabelecidos como o respeito à dignidade da pessoa humana, a proteção da infância e da juventude, os direitos de personalidade e até outros bens guardados pela constituição, como a ordem pública e a segurança interna (MACHADO, 2002, p. 637).

Os limites à liberdade de radiodifusão trazidos pelo artigo do Regulamento não romperam com uma tradição de defesa nacional e moralizadora para os meios de comunicação, advindo dos documentos legais desde a Era Vargas, a saber:

Art. 53. [...] a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciais;

⁴⁹ Em 2012 o Ministério das Comunicações ainda colocou como meta um novo Regulamento de Serviços que traria diferentes regras para o processo de outorga visando a simplificação do serviço, mas a intenção não foi adiante.

- 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 Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros;
- j) veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social. (BRASIL, 1962)

O artigo foi alterado pelo decreto-lei nº 236, em 1968, no período dos anos de chumbo da Ditadura Militar, e teve incluída a letra “j” ao texto normativo: “colaborar na prática de rebeldia desordens ou manifestações proibidas”. O Decreto intensificou um espírito autoritário moralizador. Trazidas para a sociedade democrática, muitas normas apresentadas nos incisos perdem o significado antes alcançado na Ditadura Militar.

4.1.1 A finalidade educativa e a “moral e os bons costumes”

Na análise das normas voltadas à orientação de conteúdo, o viés educativo constava desde o primeiro marco regulatório, em 1931, ao descrever a radiodifusão como serviço de interesse nacional com finalidade educativa (Art. 12 do Decreto nº 20.047 de 1931). O Regulamento de Radiodifusão reiterou a sua importância logo no artigo terceiro:

Art 3º. Os serviços de radiodifusão têm 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).

Nesse sentido, a **finalidade educativa** foi, ao nosso ver, o único princípio norteador da programação da radiodifusão presente na legislação de radiodifusão até 1963, com a publicação do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.

Para Salvadori (2010, p. 182), a intenção de finalidade educativa na instauração das leis de radiodifusão no país já nasceu frustrada. Analisando as rádios ao longo das décadas de 30 e 40, a autora indica que os programas radiofônicos eram de auditórios, de humor, de calouros, distanciando-se de um ideal educativo legal. Esse perfil de programas influenciou diretamente na programação televisiva e, conseqüentemente, na sua orientação programativa. Segundo

Laurindo Leal (2000, p. 58), 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”. 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. “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” (SOUZA, 2004, p. 93).

Andrelo (2012), estudou a intencionalidade educativa do projeto de governo para o rádio por nove décadas. A autora considera a interferência econômica no meio e resume as ações do governo sobre o veículo:

Em resumo, as experiências relatadas demonstram que, apesar de um uso social marcado pela comercialização de espaços, o rádio brasileiro é visto, desde o início, com um potencial à educação, embora com perspectivas bastante distintas. O contexto muda, a expectativa de formação dos cidadãos também e isso é refletido no rádio. Em um primeiro momento, buscou-se educar a população para a cultura erudita (década de 1920). Depois, a necessidade de formação de mão-de-obra para atender à economia nacional alterou a concepção de educação, ensinando técnicas de uso prático (década de 1930). Ideais patrióticos também foram altamente divulgados (década de 1940). Com o fim do populismo, a educação é vista como forma de mobilização política (década de 1960). O cenário se altera durante a ditadura militar e a educação assume um caráter tecnicista, com pouca reflexão (ANDRELO, 2012, p. 151).

Como já descrito no capítulo anterior, a divisão de competências entre técnica e conteúdo marcou a arquitetura institucional do setor público. Dentro das competências de conteúdo, a finalidade educativa, mesmo após a publicação do CBT e do Regulamento, foi a única que ainda obteve campo prático, as demais permaneceram como letra morta⁵⁰.

O artigo 28 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão é mais detalhista quanto à organização da programação. Sua abrangência vai além das preocupações da defesa do interesse educacional.

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
(...)

⁵⁰ Citamos duas ações realizadas pelo governo federal. A primeira foi a rádio MEC. Doada por Roquette-Pinto a rádio ainda existe como atual Rádio MEC AM, no Rio de Janeiro. A segunda ação foi a criação do Sistema Avançado de Comunicações Interdisciplinares (Projeto SACI), em 1970. “[...] surgido a partir de uma proposta feita pela Comissão Nacional de Atividades Espaciais à Nasa. Com o plano aceito, foi estabelecida como zona piloto para o projeto o Rio Grande do Norte, com a participação de estações de rádio e de televisão. Em 1973 e 1974, dois mil professores leigos foram treinados e 16.000 alunos de escolas de primeiro grau receberam emissões dos programas de ensino”. (ANDRELO, 2012, p. 151)

- 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; [...]
 - 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. [...]
 - n) manter em dia os registros da programação. (BRASIL, 1963, grifos nossos)

A finalidade educativa persistiu nos regulamentos seguintes junto com a preocupação em proteger a “**moral e os bons costumes**”. O Código Brasileiro de Telecomunicação colocou como exigência para os casos de renovação de concessão o cumprimento das finalidades educativas, culturais e morais (art. 67, parágrafo único). Já o Regulamento, com texto mais categórico, sujeitou as emissoras a subordinar seus programas a finalidades educativa e culturais e na manutenção do elevado sentido moral e cívico (art. 28, 11 e 12, “a” do Regulamento)⁵¹.

Por fim, a Constituição Federal coloca como princípios de programação das emissoras a preferência às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas e o respeito aos **valores éticos e sociais** (art. 221, I e II, CF-88). Pela presença dessa orientação programativa nas principais leis do setor de radiodifusão, a **finalidade educacional** e a proteção, de forma abrangente, da “**moral e aos bons costumes**” são, ao nosso ver, os dois pilares legais que orientam o conteúdo televisivo no país⁵².

A Ditadura Militar no Brasil se instaura a partir de 1964, com a derrubada de João Goulart. Ainda no contexto da Guerra Fria, as tensões sociais em torno dos polos socialistas e

⁵¹ O Regulamento logo no seu 3º artigo considera também os aspectos informativos e recreativos do meio: “Art 3º Os serviços de radiodifusão têm 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).

⁵² A análise não exclui outros quesitos existentes como a preocupação de garantir o serviço noticioso através de cotas de programação. Tanto o CBT, quanto o Regulamento (Art. 38, letra “h” do CBT e Art. 28, letra “c” e “d” do Regulamento) obrigam a destinação de 5% da sua programação diária a notícias.

capitalistas estavam fortemente presentes. Capparelli (1982, p. 163) diz que com a censura o Estado pretendia o domínio no campo das representações ou dos símbolos, pois o campo das ações já era limitado pela lei. “[...] com esta guerra psicológica sobre o processo da comunicação [o Estado] atingia, de uma só vez, o emissor e o receptor através do controle de mensagens [...]”.

A comunicação, devido à censura prévia, é um dos setores da sociedade que mais acumulou prejuízos com a característica autoritária. Tanto Vargas quanto os militares se utilizaram dessa ferramenta essencial para a manutenção do poder. “A censura se opõe ao pluralismo político, valendo-se do recurso à violência para assegurar o predomínio de um discurso inequívoco e incontestável a respeito de uma dada realidade” (CARVALHO, 2016, p.17).

Para Carvalho (2017, p. 23-24), a censura institucional estruturou-se em dois focos: a **censura de diversões públicas**, com aparato burocrático e legal, que abrangia a defesa da moral e dos bons costumes, fiscalizando tanto espetáculos como meios de comunicação, e a **censura política à imprensa** que, diferente da anterior, não estava escrita em normas de exceção, mas visava impedir a cobertura de qualquer assunto político que desestabilizasse o poder.

O Regime Militar introduziu a censura prévia por meio da lei nº 5.536, de 1968, criador do Conselho Superior de Censura (CSC), órgão que emitia certificados de censura válidos por cinco anos e tinha sua função direcionada à censura de filmes e peças teatrais. Essa estrutura de um “corpo técnico-burocrático especializado, que seguia ritos e procedimentos formais, dentre os quais se encontrava a necessidade de elaboração de pareceres” (CARVALHO, 2016, p. 25-26), revela que a racionalização do período burocrático, proposto por Bresser, também está presente nas legislações ditatoriais.

Suscintamente, Carvalho (2016, p. 64) diz que a censura prévia se operacionalizava por três mecanismos “(i) presença de um censor na redação [...]; (ii) envio de matérias para análise da Polícia Federal [...] antes da publicação; e (iii) ordens emitidas através de bilhetinhos, telegramas e telefones”. Os militares operavam censurando diversões públicas (Decreto nº 20.464 de 1946), peças de teatro e espetáculos *in loco* ou transmitidos por rádio e televisão (Decreto nº 51.134 de 1961), e os programas de televisão (Decreto-lei nº 1.077 de 1970). Este último é um rico documento que manifesta a alcunha moralizante do período. Em seu prefácio:

Considerando que essa norma visa a proteger a instituição da família, preserva-lhe os valores éticos e assegurar a formação sadia e digna da mocidade; Considerando, todavia, que algumas revistas fazem publicações obscenas e canais de televisão executam programas contrários à moral e aos

bons costumes; Considerando que se tem generalizado a divulgação de livros que ofendem frontalmente à moral comum; Considerando que tais publicações e exteriorizações estimulam a licença, insinuam o amor livre e ameaçam destruir os valores morais da sociedade Brasileira; Considerando que o emprego desses meios de comunicação obedece a um plano subversivo, que põe em risco a segurança nacional (BRASIL, 1970).

Quanto à **censura política à imprensa**, Carvalho (2016, p. 63- 90) indica que essa se desenvolveu a partir de práticas não oficiais e sigilosas, tais como o colaboracionismo e a autocensura. Apesar de haver uma organização institucional que dava funcionamento à censura política, não houve formalização legal sobre a mesma. O exemplo claro de colaboracionismo se deu no chamado escândalo do grupo Globo com o grupo estrangeiro *Time-Life* (CAPPARELLI, 1982; LAURINDO LEAL, 2004). A entrada ilegal de capital estrangeiro realizada pelo grupo *Time-Life* para as organizações Globo nunca foi investigada pelo governo militar mesmo depois de várias denúncias e de ter sido objeto de uma CPI no Congresso Nacional.⁵³ Anos depois, o jornal O Globo publica um editorial confirmando que apoiou o Golpe Militar.⁵⁴

No que se refere à autocensura, Kucinski (1998, p. 51-52) definiu-a como a supressão intencional da informação ou parte dela pelo jornalista ou empresa jornalística de forma a iludir o leitor ou privá-los de dados relevantes”. Capparelli (1982, p. 163-164) indica que havia uma substituição de conteúdos para a veiculação de aspectos irrelevantes da vida social. Tanto Capparelli (1982, p. 164) quanto Laurindo Leal (2004) chamam a atenção para o fato desse período ter provocado um esvaziamento de conteúdos importantes ao desenvolvimento social. “A televisão brasileira foi anestesiada por um padrão anódino de noticiário, passando ao largo das grades questões nacionais e longe das opiniões críticas” (LEAL, 2004, p. 47).

A censura aos meios de comunicação era uma forte ferramenta de permanência dos militares no poder, pois significava o domínio tanto, no campo das ideias, quanto no campo político. Rolim (2011), Carvalho (2016) e Capparelli (1982) apontam que os princípios da doutrina da Segurança Nacional foram responsáveis pelas mudanças legais e direção moral dada à sociedade na época. A doutrina serviu como uma justificativa ideológica para os militares chegarem ao poder e corresponde a uma “manifestação de ideologia que repousa sobre a concepção de guerra permanente total entre o comunismo e os países ocidentais” (BORGES,

⁵³ Laurindo Leal (2004) coloca que o capital estrangeiro investiu em uma empresa consolidada e administrada dentro de uma racionalidade capitalista. O fato foi fundamental para a consolidação da Globo e sua hegemonia atual.

⁵⁴ “A consciência não é de hoje, vem de discussões internas de anos, em que as Organizações Globo concluíram que, à luz da História, o apoio se constituiu um equívoco” (O GLOBO, 2013). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/apoio-editorial-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-9771604>. Acesso em: 4 abr. 2018.

2012 *apud* Carvalho, 2016, p. 21)⁵⁵. Refletindo sobre a época, Carvalho (2016, p. 21) indica que “todos os processos sociais são concebidos e interpretados como um reflexo de um confronto onipresente entre o comunismo e a sociedade cristã ocidental”.

Carvalho (2016, p. 17) destaca que um dos pressupostos para a justificativa da censura na ditadura militar é a moral pública. Sendo assim, a censura constitui-se em “uma função paternalista da vida social, que atribui ao Estado a tarefa de ‘proteger’ os cidadãos, os quais são concebidos como pessoas vulneráveis aos efeitos decorrentes da exposição a mensagens ofensivas, imorais e contrárias à tradição e aos bons costumes”.

O documento denominado “Em defesa da moral e dos bons costumes”, produzido pelo Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, em 1970, durante o governo do General Médici (1969 – 1974), consiste, talvez, no melhor exemplo do pensamento militar vinculado a doutrina da Segurança Nacional:

A preocupação do Governo consiste em banir do mercado as publicações obscenas, que aviltam e degradam a juventude, bem como proibir terminantemente que os agentes do comunismo internacional se servissem do rádio e da televisão para exercer através de programas insidiosos influência subliminar no seio das famílias. Quem estudou a teoria da informação sabe que os periódicos, o rádio e a televisão constituem, nos nossos dias, os meios mais eficazes para dirigir a opinião pública. É por meio deles que o comunismo internacional atua sobre o povo, invadindo sub-repticiamente os lares. E os seus agentes, adrede preparados, se infiltram em todos os meios de comunicação para transmitir suas ideias insolventes (BUZOID, 1970 *apud* CARVALHO, 2016, p. 19).

A declaração foi produzida para justificar o Decreto-Lei 1.077, de 1970, que permitia a censura prévia das publicações contrárias à moral e aos bons costumes de quaisquer que sejam os meios de comunicação (art. 1º). Seu texto, como já citado, visava “proteger a instituição da família, preservar-lhe os valores éticos e assegurar a formação sadia e digna da mocidade” contra “o incentivo ao amor livre”, “a um plano subversivo” ou a publicação “obscena” contrária a “moral e aos bons costumes e à segurança nacional”.

Na sociedade, grupos conservadores como a Sociedade Brasileira em Defesa da Tradição, Família e Sociedade (TFP) e de esquerda, como os movimentos estudantis, Ligas Camponesas e Partido Comunista, cresciam. A TFP nasceu na década de 60, levantando bandeiras conservadoras em oposição ao divórcio e à reforma agrária. A “marcha da família

⁵⁵ Fernandes (2009, p. 1) lembra que a doutrina de Segurança Nacional nasceu da Lei de Segurança Nacional de 1935, elaborada pelo Presidente Getúlio Vargas e tinha como norte o combate ao comunismo, tanto no Regime do Estado Novo, quanto na Ditadura Militar. “A adaptação da Doutrina de Segurança Nacional, no Brasil, foi feita pela Escola Superior de Guerra, um dos centros de ensino militar de pensamento estratégico durante a década de 1950”.

com Deus para a liberdade”, às vésperas da Ditadura Militar, foi sua ação de maior visibilidade e serviu, de certa forma, para legitimar socialmente o golpe. Os projetos voltados para o campo social (como a reforma agrária) apresentados pelo Presidente Jango endossaram a ideia da ameaça comunista, do “perigo vermelho” à sociedade, consolidando uma base justificadora ao golpe. Carvalho (2017, p. 23-24) lembra que o conceito de comunista e do combate ao “inimigo interno” era entendido de forma ampla e flexível e que neles estavam abarcados tanto aspectos de cunho moral, quanto políticos.

No plano comportamental, havia uma maior abertura no campo da sexualidade e organização da família, que era refletida a partir do conteúdo transmitido, sobretudo, pela televisão (SETEMY, 2018). Setemy (2018), diz que a marcha tinha uma forte presença de mulheres de classe média defendendo de forma intransigente e vigorosa as ameaças dos comunistas à família, ao casamento, à juventude e aos valores cristãos.

Passado o golpe, essas mesmas mulheres, as chamadas “marchadeiras”, deram continuidade à sua “cruzada” em defesa da moral e dos bons costumes, tendo em mente salvar a sociedade brasileira dos abusos introduzidos pelas novelas, filmes, músicas e publicações, que aumentavam em número a cada dia, devido ao crescimento vertiginoso da indústria de bens culturais e ao desenvolvimento dos meios de comunicação de massa (SETEMY, 2018, p. 177- 178).

Percebemos que a base retórica dos “valores cristãos” e da “moral e bons costumes” utilizados para justificar o uso da força e repressão na Ditadura Militar é a mesma utilizada pelos programas policiais televisivos. O maniqueísmo do bem contra o mal, a manutenção da ordem pública e a defesa da moral e dos bons costumes são argumentos centrais, tanto da lei voltada para o conteúdo, quanto dos apresentadores de programas policiais, na verdade, grande violador dessas finalidades formalmente declaradas nos textos legais e utilizadas, de forma hipócrita, por esses comunicadores sensacionalistas.

A lógica do bem contra o mal, dos bandidos contra os “cidadãos de bem”, configuram um discurso moralista conservador frequente e vem ganhando força política em escala mundial, destacando-se, no Brasil, no período de eleições presidenciais. Di Carlo e Kamradt (2019) colocam que o atual presidente da República Jair Bolsonaro está ligado organicamente à cultura militar. Com o nome da coligação e principal slogan “Brasil acima de tudo! Deus acima de todos”, o militar da reserva, Bolsonaro (PSL) retoma a doutrina nacionalista e defensora da moral e dos bons costumes e consegue unir o eleitorado ressoando suas indignações, assim como os apresentadores de programas policiais. Solano (2018a), em pesquisa realizada com os eleitores de Bolsonaro, localizou essa ligação com a cultura militar.

Um dos assuntos que a direita mais radicalizada sempre utiliza como retórica no debate sobre seus valores e fundamentos éticos é a reinterpretação da ditadura, fazendo a releitura de que na ditadura a vida era mais segura e disciplinada e na democracia a vida é muito mais insegura, uma bagunça, libertinagem. Democracia seria um sistema caótico no qual os corruptos governam, aberto para qualquer excesso e o cidadão de bem sente-se desprotegido. A resignificação da ditadura num período saudosista em que o cidadão de bem era protegido pelo Estado e imperava a ordem e não a confusão. Nem todos os entrevistados defendem uma possível intervenção militar, mas o fato é que a maioria deles não condena esta ideia, dado que os militares são um dos poucos atores sociais que ainda têm legitimidade para trazer de volta os valores tradicionais esquecidos (SOLANO, p. 24, 2018a).

A autora ressalta, ainda, que os valores ganharam novamente espaço na opinião pública trazidos, muitas vezes, por debates provocados pelo Movimento Brasil Livre (MBL), a exemplo da exposição do Queermuseum. Os valores tidos como “perdidos” no Brasil, como família, religião, disciplina, autoridade e ética, foram fortemente citados pelos entrevistados.

De forma particular, a campanha de Jair Bolsonaro foi marcada mais pela adesão subjetiva aos valores por parte do eleitorado do que pela discussão de propostas políticas concretas. Solano (2018a, 2018b) esclarece que esse cenário nacional e internacional é marcado por uma reorganização neoconservadora, por vezes, caracterizada como antidemocrática. A autora indica ainda que esse fenômeno, no Brasil, está muito relacionado ao descrédito demonstrado pelos políticos à justiça especialmente através do espetáculo apresentado pela Operação Lava Jato.

Ao lado destas tensões, o nunca resolvido problema de segurança pública permanece sempre como uma porta de entrada aberta para os grupos de direita. A ausência de uma resposta competente para este assunto, durante os governos petistas, deixa em mãos de uma direita punitiva e demagógica, que insiste na guerra às drogas, no estado policaresco e na militarização da segurança pública (SOLANO, p. 6, 2018a).

Uma demonstração do posicionamento de Bolsonaro muito próxima a tais programas e de como esse discurso se naturalizou na sociedade consiste no segundo *twitter* mais compartilhado quando Bolsonaro ainda era candidato: “Quem assalta, estupra, sequestra e mata não é vítima da sociedade, é vagabundo” (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2018, p. 207). A dualidade retórica do bem *versus* o mal também constitui o cenário político. Solano (p. 5, 2018a) coloca que houve um discurso de negação e demonização da política tradicional, também intensificada pela Operação Lava Jato”. “O político corrupto representa o mal e o juiz o bem numa visão dualista e pseudorreligiosa da realidade”. Nesse contexto, a saída para a politização

da antipolítica vieram com políticos gestores ou pessoas que se apresentavam com os trunfos do rótulo de “não sou político, sou gestor” e *antimainstream*, *outsiders* e *antiestablishment* (SOLANO, 2018a).

Em seu discurso oficial de posse presidencial, o presidente Jair Bolsonaro tanto retoma o combate à ameaça externa, quanto reafirma a sua perspectiva moralizante sob a ótica dos bons costumes, ao dizer “Vamos libertar o país do socialismo, da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto”. Na sua página do *Facebook*, Bolsonaro descreve o politicamente correto como uma tática de esquerda “para fazer o que sempre fizeram em países que implementaram seu plano de poder: aos simpatizantes tudo, aos adversários a força e à população o controle, a mordada e nada mais. A maneira que acharam para tentar dominar a maioria” (*apud* DI CARLO e KARAMDT, p. 56). Para Di Carlo e Karamdt (2018), o termo “politicamente correto” passou a ser associado no Brasil a pessoas que não respeitam as minorias.

As concepções do politicamente correto estão sendo direcionadas a uma moral conservadora. Ao nosso ver, a utilização desse discurso viola direitos fundamentais de grupos estigmatizados com o objetivo de silenciá-los para que suas ações não alcancem ou interfiram no poder de grupos privilegiados. Nesse sentido, os programas policiaiscos contribuem enormemente para a manutenção dessa ordem hegemônica, calcada na manutenção do capitalismo (audiência – lucro) e da “ordem social”.

Atualmente, a onda conservadora fortalece os desafios enfrentados pela fiscalização de conteúdo e do direito à comunicação no país. O conteúdo televisivo, sobretudo os programas televisivos policiaiscos, produzem muito impacto na construção do real. Para Varjão (2019), em entrevista à autora, “O ódio vem sendo nitidamente pavimentado em um grau assustador pelo país inteiro. O nosso campo [da comunicação] apenas não reflete uma realidade social, mas também a constrói”.

A narrativa desses programas construída em cima da repetição de cenas e das falas dos apresentadores⁵⁶ e a utilização de elementos ficcionais (sirenes policiais, músicas de suspense) tocam em medos e em instintos de sobrevivência mais pueris. Além disso, muitas vezes, seus apresentadores estigmatizam classes sociais menos favorecidas, estimulam a prática de realização da “justiça com as próprias mãos” e o recrudescimento das leis autoritárias, o porte de arma de fogo e, principalmente, o discurso de combate à criminalidade com saídas fáceis

⁵⁶ Analisando a repetição como estratégia argumentativa no discurso de Gil Gomes, Martins (2009) indica que a repetição é utilizada como um fixador de alerta e cumpre um papel de persuasão.

sem políticas sociais de longo prazo.

Algumas atitudes do presidente Jair Bolsonaro têm corroborado esse padrão de comportamento. A exposição pública de homossexuais no episódio “*golden shower*” e a censura ao comercial do Banco do Brasil com negros e travestis são exemplos. Ainda o Decreto 9.785, de 2019⁵⁷, é uma prova que as intenções armamentistas saíram do campo do discurso para a ação política. O Decreto alterou o Estatuto do Desarmamento ampliando as categorias que podem possuir armas no Brasil, incluindo, dentre eles, repórteres que atuam em coberturas policiais.

Em 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicação indicou legalmente parâmetros de conteúdos que devem ser observados pelas emissoras concessionárias quando a televisão já estava consolidada como o mais importante instrumento da indústria cultural brasileira (LEAL, 2000, p. 158). O modelo de exploração comercial presente desde a primeira transmissão, e as concessões de gaveta distante dos olhos do público, impediu o entendimento social de que aquela transmissão se constituía em um serviço público. A aprovação de Código e, posteriormente, do Regulamento, apesar de representar uma “passagem” legal entre o Estado protetor da liberdade de imprensa para o Estado regulador de conteúdo em nada modificou o cenário de distanciamento entre norma e realidade social.

4.1.2 A Constituição Federal de 1988

O Código Brasileiro de Telecomunicações e o Regulamento já tinham se consolidado como sistema jurídico em torno da comunicação até a aprovação da Constituição de 1988. Naquele tempo, o Código ainda não poderia ser considerado desatualizado. O processo constituinte significou mais um passo das forças empresariais e, principalmente, políticas conservadoras para o engessamento das leis que regem a comunicação no país.

Bigliuzzi (2007) vê a Assembleia Nacional Constituinte como um espaço de aprendizado condicionado às circunstâncias históricas que tenta tirar delas o melhor proveito. Além do desafio de ultrapassar a experiência autoritária do ordenamento anterior, o capítulo da Comunicação tinha um projeto de comunicação mais democrática. A transformação social ficou submetida às negociatas para a manutenção dos objetivos pessoais dos radiodifusores

⁵⁷ O decreto original foi editado pelo Decreto 9.797 de 2019. A mudança recaiu, principalmente, sobre a proibição de porte de fuzis. Alguns partidos, tais como o PSB, PSOL e REDE entraram com uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra o Decreto. A Câmara Federal emitiu parecer contrário. O Ministério Público Federal também entrou com uma ação na Justiça Federal solicitando a suspensão imediata da medida.

congressistas, “a mudança foi substituída pelo acordo” (BIGLIAZZI, 2007, p. 9) e o resultado foi a aprovação de um capítulo que supera a censura, mas não se escreve livre dos interesses em jogo.

Em seu texto, a constituição inovou trazendo o princípio da complementariedade dos sistemas público, privado e estatal de radiodifusão (art. 223, caput). Já a proibição que os meios de comunicação sejam objeto de monopólio e oligopólio (art. 220, § 5º) e a limitação da presença de capital estrangeiro em 30% (art. 222, § 1º) não foram novidades legislativas. No campo de proteção à liberdade de expressão há diversos artigos: “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (art. 220, § 2º); “A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade” (art. 220, § 6º); “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (art. 220), dentre outros.

De uma forma geral, a aprovação da Constituição significou avanços principalmente no que tange à liberdade de expressão. Para Ferrigolo (2005, p. 90), a constituição “amplia e fortalece os direitos individuais e as liberdades públicas que haviam sofrido restrições”. Autores do campo da EPC indicam que a postura omissa do Congresso Nacional após a aprovação da Constituição dirimiu o potencial democratizador da Constituição. Jambeiro (2001) acredita que o maior beneficiário da disputa constitucional foi o empresariado de radiodifusão. Lima (2011) afirma que o constituinte não conseguiu corrigir o inquestionável desequilíbrio existente entre esses sistemas, com óbvia hegemonia do sistema privado. Diversos vícios históricos ainda persistem, como a política de concessões e a ausência de um ambiente mais plural (pelo descrédito ao princípio da complementariedade, a proibição do monopólio etc.).

Para Sarmento (2007), o resultado do desempenho da liberdade de expressão no Brasil desde 1988 é ambíguo. Por um lado, o Estado foi inibido positivamente para não interferir na liberdade. Por outro, sem sua intervenção democrática, a arena pública tornou-se refém das emissoras. “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 mantêm, em regra, relações promíscuas com os governantes” (SARMENTO, 2007, p. 32).

Em relação à regulação do conteúdo televisivo, Bolaño (2004) coloca que o fim da censura levou a um ultraliberalismo: “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” (BOLAÑO, 2004, p. 87). Quanto à regulação de conteúdo, a Constituição faz as seguintes orientações sobre a programação da radiodifusão⁵⁸:

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).

Interessa notar que, além da orientação programática, a própria constituição se preocupou em instituir limites ao seu conteúdo pela menção feita no art. 220, inciso II, em que se estabelecem “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”⁵⁹. Para Faraco (2006, p. 23), a indicação constitucional foi uma demonstração de que o controle de conteúdo deve ser feito *a posteriori*, afastando, assim, o seu significado vinculado 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).

Os meios legais para a proteção do conteúdo veiculado caíram no mesmo vazio regulatório que todas as outras premissas trazidas pelo capítulo da Constituição, como a regionalização de conteúdo, a proibição do monopólio, o princípio da complementariedade etc. Ao contrário, com a revogação da Lei de Imprensa, em 2009, a ausência de parâmetros legais para aplicação do direito de resposta, fez retroceder o direito de defesa da pessoa que teve sua honra ou imagem prejudicada através dos veículos.

Quanto às normas de orientação de conteúdo, **o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família** consiste no principal embasamento jurídico constitucional para os

⁵⁸ A Constituição também traz outras preocupações relacionadas ao conteúdo voltado para a publicidade como a regulamentação de propaganda de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente (art. 220, § 4º).

⁵⁹ Martins (2012, p.265) coloca que as leis de direito privado também podem limitar legitimamente os direitos fundamentais à comunicação social. O artigo 220, § 1º, enuncia que “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.” O artigo 5º inciso V produz uma reserva legal ao assegurar o direito de resposta, proporcional ao agravo, além de indenização por dano material, moral ou à imagem. Para Martins (p. 301), o legislador previu o conflito de direitos de liberdade de expressão e comunicação, como os direitos da personalidade.

programas que abusam da liberdade de expressão e violam direitos. No entanto, como encontrar limites em conceitos tão abstratos e subjetivos como os “valores éticos e sociais da família”? Para Machado (2002, p.419), as normas relacionadas ao conteúdo de comunicação devem ser flexíveis para acompanhar os contextos históricos e sociais e seus limites devem ser encontrados dentro do próprio texto constitucional. O autor indica que a avaliação do discurso deve se distanciar do mérito ou de uma qualidade ética dos comunicadores e se aproximar de uma ponderação medida democraticamente do impacto produzido contra outros direitos e bens protegidos constitucionalmente.

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).

Acreditamos, portanto, que o princípio da dignidade da pessoa humana consiste em um ponto de partida para mensurar se o conteúdo exibido respeitou um padrão de veiculação ética minimamente exigido. Além disso, conforme Machado (2002), a constituição consiste em uma régua para medir os parâmetros de moralidade, sem incorrer riscos a diferentes emoções sociais ou ideologias.

Sobre o conceito de dignidade da pessoa humana, Ingo Sarlet (2004; 2007) ressalta a sua abrangência e complexidade na ordem jurídico-constitucional tendo em vista sua relação com a condição íntima do homem e suas imprevisíveis e incalculáveis manifestações de personalidade. Para o autor (2004, p. 113), a dignidade faz parte de uma “categoria axiológica aberta, sendo inadequado conceituá-lo de maneira fixista”.

No entanto, avaliando as compreensões jurídicas ligadas à dignidade da pessoa humana, Sarlet (2007, p. 376) apreende seu conceito em duas dimensões. A primeira relacionada à autonomia da pessoa, baseada na ideia de autodeterminação no que diz respeito às decisões essenciais a sua própria existência, e a segunda respaldada na necessidade de proteção por parte da comunidade e do Estado, principalmente quando se encontra em estado de vulnerabilidade, ou até mesmo ausente da capacidade de autodeterminação. Sendo assim, o autor conceitua a

dignidade da pessoa humana como

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2007, p. 383).

Percebemos que os programas policiais, geralmente na exposição do suspeito ou acusado de cometer um crime, não o consideram como sujeito de direitos fundamentais. Quando, por exemplo, há incentivo à violência e à tortura, à quebra da presunção de inocência e desrespeito ao direito de permanecer calado, o programa policial sequestra seu direito à autodeterminação.

Na cobertura dos crimes, muitos desses programas defendem a perspectiva que o desrespeito aos direitos humanos é útil para alcançar a justiça social. Ou, ainda, faz uso desses direitos para justificar o seu contrário. No nosso estudo de caso, por exemplo, o apresentador, Samuka Duarte, exibe uma cena de estupro de uma criança reiterando diversas vezes que a sua exposição estava comprometida com a proteção aos valores familiares.

Passados 30 anos da aprovação da Constituição, o Estado não produziu grandes avanços no exercício de sua função de responsabilização da mídia. Concordamos com Bolaño (2010, p. 101) ao perceber que “é aterrador notar a quase total e completa falta de interesse em se regular os conteúdos, a praticamente inexistente preocupação com a questão da diversidade cultural, da regionalização da produção”.

Avanços conquistados pela Constituição de 1988, como o fortalecimento da liberdade de expressão e o afastamento da censura, encontram-se em estado de fragilidade. O direito à liberdade de expressão tem em seu bojo a necessidade mais genuína do homem, a comunicação. Dentre suas diversas finalidades, encontram-se a busca pela verdade, a autodeterminação, a garantia da diversidade de opiniões, da formação autêntica da opinião pública e do controle da atividade governamental⁶⁰. Tamanha amplitude configura desafios tantos doutrinários, quanto jurisprudenciais. Nas decisões judiciais, por sua abrangência, o conceito de liberdade de expressão serve como argumento justificador de quaisquer partes pertencentes ao processo, tornando-se, portanto, um argumento fluido. Tal aspecto pode representar um risco à

⁶⁰ Para se aprofundar no tema, sugerimos o capítulo 9, denominado “Finalidades substantivas da liberdade de expressão”, de Jónatas Machado (2002).

democracia, pela seletividade apresentada nos julgamentos e pela manipulação do conceito do direito à liberdade de expressão, a depender das partes envolvidas.

Chequer (2011, p. 203-219) analisou julgados de alguns tribunais do Brasil e do Superior Tribunal de Justiça e concluiu que, quando há coalisão entre direitos de personalidade⁶¹ e liberdade de expressão, as decisões favorecem o primeiro.

É como se afirmássemos: a liberdade de expressão só pode ser exercida se não atingir qualquer direito de personalidade. Se atingir os direitos da personalidade, em qualquer nível, ainda que não ofenda o núcleo essencial desses direitos, não interessa o motivo, é ilícita. Nesse caso, se a manifestação da liberdade for culposa ou dolosa, gera indenização (CHEQUER, 2011, p. 204).

O autor indica que as sentenças trabalham com uma falsa premissa de que liberdade de expressão só pode ser exercida se não atingir os direitos de personalidade. Chequer (2011, p. 204 - 205) considera que há um esvaziamento do direito fundamental à liberdade de expressão pois esse direito é utilizado tão somente para impedir a censura.

Decisões recentes revelam uma tendência preocupante para censura *a posteriori* em razão da forte preferência aos direitos de personalidade. Foi o caso da determinação do Supremo Tribunal Federal para a retirada de matéria do ar do site “O Antagonista” e da revista “Crusoé” e da sentença condenando Mônica Iozzi a pagar 30 mil reais em indenização para o ministro Gilmar Medes⁶². Segundo a ANJ, o número de processos solicitando remoção de conteúdos tem crescido. Em 2016, ano eleitoral, foram 667 casos encontrados, sendo que, entre 2008 e 2017, foram totalizados 841⁶³.

⁶¹ Conforme Bittar (1995, p. 01), consideram-se, pois, direitos da personalidade, “os direitos reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade, previstos no ordenamento jurídico exatamente para a defesa de valores inatos no homem, como a vida, a higidez física, a intimidade, a honra, a intelectualidade e outros tantos”.

⁶² A determinação de retirar do ar a matéria “Amigo do amigo do meu pai” partiu de um inquérito policial aberto pelo Ministro do Supremo Dias Toffoli para apurar notícias falsas sob a justificativa de ferir a honra dos membros da corte. A matéria envolvia Dias Toffoli no recebimento de dinheiro de Marcelo Odebrecht, indicando corrupção. Após críticas vindas da imprensa e da Procuradoria Geral da República, o caso foi arquivado. Já o caso da atriz Mônica Iozzi ocorreu em razão de críticas sobre a concessão do *Habeas Corpus* pelo Ministro Gilmar Mendes ao médico Roger Abdelmassih, postadas em seu *twitter*. Com uma foto do Ministro escrito “cúmplice?”, a atriz escreveu “Se um ministro de um supremo tribunal federal faz isso... Nem sei o que esperar...”. Segundo a decisão “Com efeito, ao publicar o questionamento ‘cúmplice?’ a requerida vinculou a pessoa e imagem do requerente a um crime gravíssimo, que gera repulsa e indignação por parte da sociedade” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL, 2016). O juiz entendeu que, por ser figura pública, a atriz abusou do direito à liberdade de expressão que, nesse caso, deve ser usada de forma consciente e responsável. A decisão pode ser lida no *link* disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/juiz-monica-iozzi-acusou-gilmar-mendes.pdf>. Número do processo: 0016415-30.2016.8.07.0001. Acesso em: 03 mar. 2019.

⁶³ A informação não dizia em quais tribunais se deu a pesquisa. A informação foi retirada do Seminário “30 anos sem Censura: a Constituição de 1988 e a Liberdade de Imprensa”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86997-jornalistas-apontam-as-novas-formas-de-censura-a-imprensa>. Acesso em: 28 out. 2018.

Em situação diametralmente oposta, encontram-se os entrevistados dos programas policiais que possuem seus direitos de personalidade cotidianamente violados sem nenhuma proteção estatal ou jurídica. Nesses casos, o resultado das ações considera o direito à liberdade de expressão como absoluto. A falta de acesso à justiça pelos entrevistados consiste em um dos entraves que dificulta qualquer possibilidade de reparação. Quando a alternativa de proteção desses direitos depende de ações civis públicas, em pesquisa realizada por essa autora (CABRAL, 2013), com ações impetradas pelo Ministério Público contra conteúdos televisivos ofensivos principalmente à dignidade da pessoa humana, as decisões foram 83,3% desfavoráveis⁶⁴.

Sobre o entendimento do direito à liberdade de expressão no Supremo Tribunal Federal, corte interpretativa da nossa Constituição, Simão (2014, 2018) revela que não há uma padronização nos fundamentos jurídicos das decisões do STF⁶⁵. Segundo o autor, há um uso de uma retórica principiológica a qual se distancia de argumentos mais técnicos e seguros, gerando uma ausência de solidez e imprevisibilidade das decisões. “As decisões do Supremo, via de regra, constituem-se em um manancial de argumentos individuais dos ministros que torna impossível reconstruir a argumentação utilizada de maneira racional e unificada” (SIMÃO, 2018, p. 618).

Constitui uma tarefa difícil ultrapassar um vício estrutural de uma legislação ultrapassada na qual a omissão proposital do Estado se acopla a interesses políticos e econômicos tão infiltrados nesse processo.

4.2 Estrutura e Competência na fiscalização do Conteúdo

No âmbito mundial, a regulação dos novos meios de comunicação era baseada em referências legais já existentes, a exemplo do telefone e do telégrafo. Ensina Jambeiro (2000, p. 24) que:

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 -

⁶⁴ O *corpus* da pesquisa compreendeu 24 ações que chegaram à segunda instância. Não houve delimitação temporal, sendo consideradas todas as ações localizadas no site dos tribunais (CABRAL, 2013).

⁶⁵ O autor pesquisou ações envolvendo a temática no supremo com marco temporal de 10 anos (2003- 2013) (SIMÃO, 2014).

aqueles instrumentos e aparatos foram consequentemente adaptados para permitir a continuidade do controle.

No Brasil, não foi diferente. Conforme o Regulamento de execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional (Decreto nº 20.047 de 1931), o setor de comunicação se organizou estruturalmente dentro da Repartição Geral dos Telégrafos, vinculada ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Na estruturação dos atos fiscalizatórios da administração pública sobre os serviços de comunicação, é interessante destacar que esse primeiro documento legal já trazia uma divisão clara de competências desmembrada em: **fiscalização técnica** e a **fiscalização sobre o conteúdo**. Nas regulamentações inaugurais do setor, que foram, como já dito, os Decretos 20.047 de 1931 e o 21.111 de 1932, a fiscalização de conteúdo ficou sob a responsabilidade do Ministério da Educação e Saúde Pública, já a fiscalização técnica, relacionada à infraestrutura, ficou a cargo da Comissão Técnica de Rádio. Tal divisão marca uma das principais características do ambiente político-regulatório da comunicação social brasileira até hoje, a chamada, segundo Murilo César Ramos (2006, p.51), **fragmentação política**. “Por fragmentação política entenda-se a separação deliberada do poder decisório sobre a comunicação social eletrônica entre diferentes instâncias estatais”.

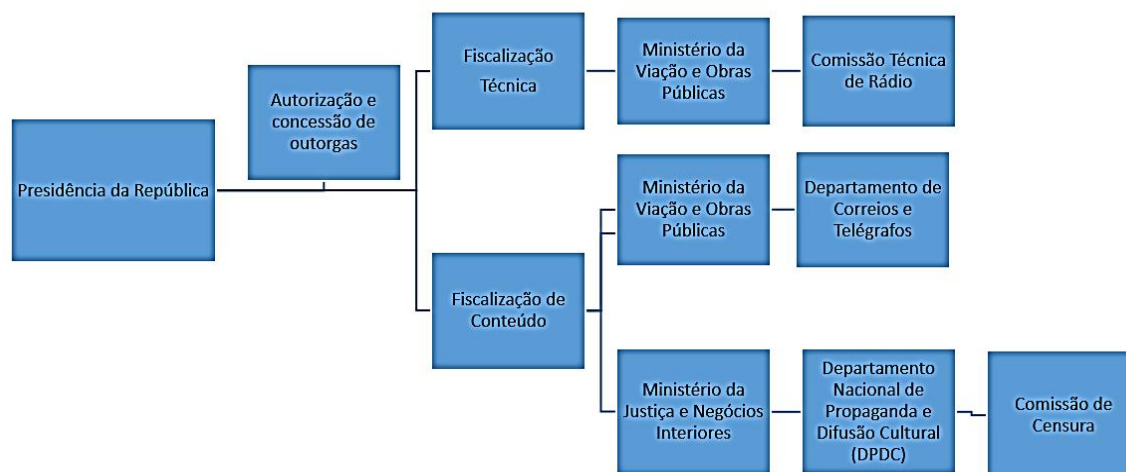
Enquanto a Comissão Técnica de Rádio possuía competências muito bem definidas (vide art. 28 do Decreto nº 20.047/1931), o Ministério da Educação caía no vazio regulatório. Com a divisão de competências entre fiscalização com ações voltadas para a infraestrutura *versus* conteúdo da radiodifusão, percebemos que o Estado inaugura seu *modus operandi* mais preocupado em garantir a qualidade técnica de sua transmissão do que o tipo de conteúdo transmitido.

Após os Decretos estruturais da radiodifusão no Brasil, o controle da fiscalização e a própria regulação de conteúdo no país foram atrelados aos Departamentos de Propaganda e Censura⁶⁶, havendo uma dispersão regulamentar de funções e orientação conteudística entre o Ministério da Educação e esses Departamentos. Em 1936, a fragmentação política chega ao seu auge com a criação de diversos departamentos para controle da censura. No Organograma

⁶⁶ O Departamento Oficial de Propaganda (DOP) foi criado em 1931. Na época, a comunicação ainda estava se estruturando, e as funções do DOP se restringiam, segundo o Decreto 20.033, de 1931, somente a “dar mais amplitude às informações referentes à boa ordem dos negócios públicos e as diretrizes à tarefa administrativa”. Jambeiro (2004), em resumo preciso, definiu os objetivos da criação dos departamentos de imprensa e propaganda do Governo Vargas. O rádio, os jornais e as revistas eram instrumentos para a promoção dos novos valores que o Estado Novo queria que os brasileiros assimilassem: uma ideologia nacionalista dedicada à construção de um capitalismo urbano-industrial, num país defendido contra influências estrangeiras e voltada para sua própria cultura e seus valores tradicionais (JAMBEIRO. *et al.*, 2004, p.14).

representamos a setorização de fiscalização (técnica e conteúdo) e sua divisão em três Ministérios diferentes.

Organograma – Distribuição institucional da fiscalização sobre a radiodifusão no Brasil em 1936



Fonte: Elaboração própria

A estrutura descentralizada, em 1936, tornou-se padrão no Estado. Veremos que essa divisão entre Ministérios retorna na Ditadura Militar de 1964 com departamento de censura e, atualmente, com a Coordenação de Classificação Indicativa do Departamento de Políticas de Justiça, ambos ligados ao Ministério da Justiça.

Vargas saiu do poder em 1945. Seu sucessor, Eurico Gaspar Dutra, continuou com a política de desenvolvimento em torno da construção de infraestruturas. Com novo marco legal, a Constituição democrática de 1946 deu grandes avanços, proibindo a censura com exceção de estado de sítio (art. 209) e permitindo a livre publicação de livros e periódicos (art. 141, §5º). A Constituição, ainda, promulgava a liberdade de expressão e a livre iniciativa. Após experimentar a repressão do Estado Novo, a regulação de conteúdo permanecia sem políticas de fiscalização específicas.

O percurso histórico recoloca Getúlio Vargas na Presidência da República em 1951, ocasião em que publicou o Decreto 29.783, logo no início do seu governo. O preâmbulo do documento dá uma amostra de como estava o cenário regulatório no Brasil quando a televisão começou a funcionar. O texto abre afirmando que a legislação anterior não respondia aos progressos da comunicação⁶⁷. Apesar da reflexão apropriada, o Decreto de 1951 não produziu

⁶⁷ Mais adiante, relembrando o passado centralizador, o preâmbulo prescreve que, enquanto o Congresso Nacional

grandes inovações. Seu texto aborda principalmente a política de concessões e permissões⁶⁸. Em seguida, em outro decreto, o 31.835, de 1952, foi realizada a organização estrutural técnica da televisão com a distribuição de canais.

Dez anos depois, as emissoras de televisão concentravam-se entre Rio de Janeiro e São Paulo e no fim da década de 1950 chega a outras capitais como Porto Alegre e Recife. Enquanto isso, a regulação da comunicação não teve grandes alterações e ainda estava marcada pela centralização no poder executivo e pela fragmentação de suas normas e estruturas fiscalizatórias. Até a aprovação do Código, percebemos uma política voltada para a regulação de padrões técnicos, com inúmeros decretos de organização e distribuição de espectro. Se a regulação era fragmentada, a organização do setor também era. Não havia uma continuidade de serviços em um projeto político que desenvolvesse a infraestrutura de maneira uniforme.

No âmbito técnico, até 1961, a Comissão Técnica da Rádio permanecia inalterada⁶⁹. Já sobre as questões conteudistas, a preocupação com a educação era o objetivo principal do Estado, mas se restringiu à criação do serviço de radiodifusão educativa com função de promover a irradiação de programas voltados para a educação (art.50 da lei 378, de 1937).

4.2.1 O Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962

Distanciando-se da análise de forças econômicas e políticas já realizadas por este trabalho e aproximando-se da organização administrativa, o Código Brasileiro de Telecomunicação representou alguns avanços institucionais. Foi criado um Sistema Nacional de Telecomunicações organizado pela também recém-inaugurada Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). Além disso, houve um estabelecimento de padrões de cobranças tarifários, competências e regras de concessão e outorga e divisão de funções entre os órgãos que amenizaram a esquizofrenia anterior. Quanto ao conteúdo, há um aumento substancial de

não produz uma legislação atual, a intervenção para concessões, permissões, distribuições de frequências e fiscalização devem ser realizadas pelo Presidente da República. O decreto ainda aponta uma saída para “a imperiosa necessidade de legislação” com a criação de uma comissão de estudos para elaborar o anteprojeto do Código Brasileiro de Comunicações. O Código só viria ser aprovado em 1967, 16 anos após demonstração da sua primeira vontade política.

⁶⁸ O decreto também amplia as regras do Decreto 21.111, de 1932, que só abrangiam o rádio para a recém-chegada televisão. “Art. 2º Parágrafo único. A execução desses serviços, bem como dos serviços de radiocomunicação em geral, obedecerá às prescrições deste decreto, mas continuará a reger-se pelo regulamento aprovado pelo decreto número 21.111, de 1º de março de 1932, e pelas portarias ministeriais atinentes aos mesmos, em tudo aquilo que não contrariar os dispositivos deste decreto”. (Decreto 29.783, de 1951)

⁶⁹ Jânio Quadros, no Decreto 50.840/1961, transferiu o CTR do ministério da Viação e Obras Públicas para o Ministério da Justiça e Negócio Interiores. Dez anos depois, o órgão ainda parece sem valia. Segundo Pieranti (2011, p. 24), nessa época, a comissão era descrita como um espaço de encosto de cargos políticos com grandes substituições de titulares na cadeira.

regras de fiscalização, mas que, após a aprovação, não foram postas em prática. Outra importante positividade fadada ao fracasso foi a proibição de parlamentares serem concessionários de empresas de rádio ou televisão (art. 38 do CBT)⁷⁰.

Sobre as críticas, para Pieranti (2007, p. 19), o Código Brasileiro de Telecomunicação retoma o *status* do primeiro marco regulatório brasileiro, qual seja a “equação que relaciona direito adquirido e ausências de garantias para sua sustentação”. Fonsêca (2017, p. 37) diz que o CBT “reforçou a lógica de exploração privada por meio de autorizações do Estado”. Os empresários radiodifusores conseguiram uma estabilidade maior com a aprovação do tempo dilatado de outorga e concessões e renovações automáticas daquelas que estavam vencidas.

Avaliando especificamente o Código Brasileiro de Telecomunicações, Herz (1997) considera-o uma norma mais preocupada em atribuir competências e definições técnicas do que em vislumbrar e construir práticas sociais para a radiodifusão. Uma das principais mudanças organizacionais trazidas pelo Código Brasileiro de Telecomunicação foi o Conselho Nacional de Telecomunicações, o CONTEL. Com suas competências definidas em 35 alíneas do artigo 29, o CONTEL chega a ser considerado pela doutrina como “o primeiro organismo de regulação do setor” (RAMOS, p. 53, 2006).

Administrativamente, o CONTEL possuía uma secretaria executiva que formava o Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL)⁷¹. A formação do CONTEL reuniu a maioria dos espaços administrativos que a comunicação ocupou até aquele momento, numa tentativa de unificar a fragmentação política. Nele, havia representantes do Ministério da Educação e Cultura (a que a fiscalização de conteúdo foi outorgada 30 anos atrás), do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (que possuía, até então, as competências técnicas e órgãos censura) e uma forte presença de militares⁷². A novidade foi a convocação de políticos dos principais partidos do Congresso Nacional os quais tentavam dar um desenho mais democrático ao CONTEL, apesar de não contemplar pluralismo e representação social⁷³. A nomeação do presidente do Conselho era realizada pelo Presidente da República.

Cabia ao órgão, tanto a regulação técnica, quanto a de conteúdo, sendo seus principais

⁷⁰ Vale lembrar que os empresários e os políticos se misturaram no mesmo grupo de interesses, sendo vários deles donos de emissoras.

⁷¹ O órgão executivo possuía seis divisões de competências, dentre as quais a Divisão de fiscalização, Jurídicas, Estatísticas etc. (art. 25 da lei 4.117/62). Para abranger o país, o Dentel dividiu o território nacional em oito distritos e distribuiu a administração em delegacias regionais (art. 26 da lei 4.117/62).

⁷² Os militares ocupavam cargos ligados à comunicação desde 1930. Retornaram em grande parte na Ditadura Militar e, atualmente, no Governo Bolsonaro.

⁷³ Há ainda uma preocupação na composição partidária dos representantes “§ 1º Se os três partidos a que se refere a alínea “e” estiveram todos apoiando o Governo, o partido de menor representação será substituído pelo maior partido de oposição, com representação na Câmara dos Deputados” (art. 15, §1º da lei 4.117/62).

incisos:

Art. 29. Compete ao Conselho Nacional de Telecomunicações:

[...]

e) promover, orientar e coordenar o desenvolvimento das telecomunicações, bem como a constituição, organização, articulação e expansão dos serviços públicos 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; [...]

o) estabelecer normas técnicas dentro das leis e regulamentos em vigor, visando à eficiência e integração dos serviços no sistema nacional de telecomunicações; [...]

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 País; [...]

ab) estabelecer as qualificações necessárias ao desempenho de funções técnicas e operacionais pertinentes às telecomunicações, expedindo os certificados correspondentes; [...]

af) fiscalizar o cumprimento, por parte das emissoras de radiodifusão, das finalidades e obrigações de programação, definidas no art. 38; [...]

ai) opinar sobre a aplicação da pena de cassação ou de suspensão, quando fundada em motivos de ordem técnica;

aj) propor, em parecer fundamentado, a declaração da caducidade ou perempção, da concessão, autorização ou permissão; [...] (BRASIL, 1962)

Inflado de competências que iriam desde autorização de concessões, padronização de normas técnicas e controle de conteúdo, o CONTEL parecia ter alterado a lógica de regulação que vigorou desde a chegada do rádio até o desenvolvimento da televisão no Brasil. O artigo 116 do Código Brasileiro de Comunicação finalmente extingue a Comissão Técnica de Rádio, no entanto, transfere seu pessoal, arquivo, expediente e instalações ao CONTEL inaugurando, assim, um órgão cheio de vicissitudes, com muitos processos administrativos pendentes e sem corpo técnico qualificado para trabalhar o futuro do sistema nacional de telecomunicações (PIERANTI, 2007, p. 44-45). Ainda, o Conselho ficou vinculado ao gabinete do Presidente da República e não mais a ministérios. Essa aproximação, somada às nomeações dos seus conselheiros, demonstrou que o órgão não foi construído de maneira autônoma e independente, ficando sobre o rígido controle do Poder Executivo.

4.2.2 A criação do Ministério das Comunicações

Após a implantação de uma base organizativa e fiscalizatória, o Brasil entrou na Ditadura ruindo os ganhos democráticos conquistados até aquele momento. Direitos individuais relacionados à liberdade de expressão e comunicação foram fortemente afetados.

Através do Decreto-Lei n.º 200, de 1967, o governo de Castelo Branco promoveu uma ampla Reforma Administrativa no âmbito federal, criando o Ministério das Comunicações. O CONTEL foi assimilado pelo Ministério passando, em pouco tempo, a existir apenas formalmente. O Ministro das Comunicações assumiu suas competências voltando à prática centralizadora e autoritária usual na história brasileira das comunicações, na era Vargas. Durante o Regime Militar não houve grandes alterações na legislação organizativa da administração pública relacionada ao setor de comunicação, conforme afirma Suzy Santos (2004, p.19):

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 autopromoção e às práticas repressivas.

O Código Brasileiro de Telecomunicação, portanto, atravessou a Ditadura Militar e continua vigente até hoje⁷⁴.

Até 1968, a fiscalização de conteúdo sobre a radiodifusão ainda ficava a cargo do Ministério das Comunicações. Com a Ditadura, essas funções foram transferidas para o Departamento da Polícia Federal e para o Conselho Superior de Censura (CSC). Este último era vinculado ao Ministério da Justiça. Após a aprovação da Constituição de 1988, a “divisão de censura”, como era chamada, foi substituída por uma política de classificação indicativa que tem como principal objetivo proteger crianças e adolescentes⁷⁵. Sua vinculação estrutural a um órgão anteriormente responsável pela censura reforçou a perseguição da classe empresarial como uma continuidade dessa. Além disso, distanciou a experiência exitosa e democrática de regulação do Ministério das Comunicações.

A Classificação Indicativa, por muito tempo, significou uma política pública de

⁷⁴ Durante o governo ditatorial o CBT sofreu alterações relacionadas ao conteúdo durante o regime que serão tratadas no capítulo seguinte.

⁷⁵ A política de classificação indicativa foi regulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

regulação de conteúdo eficiente representando o único limite institucional aos radiodifusores. Nesse sentido, criação de parâmetros objetivos para análise de conteúdos televisivos é um aspecto relevante. Para Romão (2006, p. 36), ex-diretor do Departamento de Justiça, Classificação Títulos e Classificação (DEJUS), o “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”. Sua existência, apesar de consolidada, ainda enfrenta tensionamentos e sua atuação foi reduzida.

Para Venício Lima (2010), a disputa em torno de significados se dá na sociedade porque sua positivação ainda toca nos privilégios das radiodifusoras. No site do Ministério da Justiça o texto “Classificação Indicativa não é censura”, de 2017, tenta desmistificar a desconfiança, afirmando que o modelo “foi construído a partir da participação de órgãos públicos e da sociedade civil, e é exercido de modo objetivo e democrático, a fim de possibilitar que todos os interessados na informação pudessem participar de sua construção, difusão e consolidação” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017)⁷⁶. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal considerou censura a possibilidade de o Estado multar a emissora que desrespeitasse a classificação.

A decisão declarou inconstitucional a expressão “em horário diverso do autorizado”, presente no artigo 254, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), retirando o trecho do seu texto legal. Grifamos:

Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação:

Pena - multa de vinte a cem salários de referência, duplicada em caso de reincidência; a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias. (BRASIL, 1990).

Conforme o relator do caso, o Ministro Dias Toffoli:

No meu sentir, a expressão impugnada incide, inegavelmente, nas definições acima citadas. Há, sim, censura prévia, já revelada na necessidade de submissão da programação de rádio e de televisão à autoridade administrativa, a qual, por sua vez, não apenas exercerá a classificação indicativa, no sentido de informar a faixa etária e os horários aos quais “não se recomend[a]” (conforme prevê a Constituição), mas de impor e condicionar, *prima facie*, a veiculação da programação no horário autorizado, sob pena de incorrer em ilícito administrativo. O que se faz, nesse caso, não é classificação indicativa, mas restrição prévia à liberdade de conformação das emissoras de rádio e de televisão, inclusive acompanhada de elemento repressor, de punição (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 30).

⁷⁶ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/classificacao-indicativa-nao-e-censura>. Acesso em: 25 out. 2018.

Na prática, a decisão tirou o poder coercitivo do Estado em multar as emissoras e a obrigatoriedade das empresas de respeitar as faixas de horários determinadas para cada tipo de idade.

Historicamente, as funções atribuídas ao Ministério das Comunicações eram muito mais técnicas do que voltadas para a regulação de conteúdo. Ainda quando as preocupações voltadas para o conteúdo finalmente ocorreram, vieram através de censura e foram fiscalizadas por departamentos distintos do Ministério das Comunicações. Esses aspectos criaram uma cultura de distanciamento fiscalizatório sobre conteúdo no funcionalismo público ligado à pasta de comunicação. A acepção é confirmada por Euclides Quandt de Oliveira, presidente do CONTEL (1965-1967) e Ministro das Comunicações (1974-1979). Quandt de Oliveira diz que o Ministério das Comunicações fazia questão de não se preocupar com o conteúdo transmitido pela radiodifusão. As atenções dadas ao assunto limitavam-se, até 1979, conforme as declarações do Ministro, a utilizar a radiodifusão como instrumento de educação (PIERANTI, 2019, p. 38).

Após a Ditadura, segundo Pieranti⁷⁷ (2019), essa cultura de distanciamento sobre questões de conteúdo estava enraizada, enquanto a técnica e infraestrutura se consolidavam como prioridade⁷⁸. A inoperância de regulação de conteúdo antes da ditadura também contribuiu para que a sociedade pensasse que qualquer política de regulação de conteúdo fosse censura. O trauma social é utilizado como justificativa retórica da classe empresarial para impedir que qualquer política governamental de conteúdo seja levada adiante.

Muito além de restringir a liberdade de expressão através da censura, a ditadura militar, por sua forma de organização administrativa intensificou a fragmentação política, contribuindo para um distanciamento do Ministério da Comunicação de ações voltadas para a regulação de conteúdo que traz prejuízos até hoje.

Com o fim do Regime Militar, o Ministério das Comunicações perpetua os vícios. Durante o Governo Collor (1990), o Ministério das Comunicações chegou a ser integrado com o de Infra-estrutura, “revelando, mais uma vez, a tendência de diferentes governos de tratar a

⁷⁷ Pieranti começou a trabalhar no Ministério das Comunicações em 2011. Em 2012, assumiu o Departamento de acompanhamento e Avaliação (2012 – 2014).

⁷⁸ Pieranti (2011, p. 234) “No início da Nova República, podia-se dizer que o Ministério das Comunicações estava presente – direta ou indiretamente, por meio das empresas subordinadas a ele – na vida de todo cidadão brasileiro, em cada ponto do território nacional, além de ser o representante do governo federal em fóruns internacionais. Os Correios chegavam a qualquer lugar do país; o sistema de telefonia estatal era um dos maiores do mundo; a radiodifusão expandia-se, muito em função de políticas adotadas pelo ministério; e representações do órgão, atuantes principalmente em procedimentos de outorga e de fiscalização, estavam estabelecidas em todos os estados da federação”.

temática das comunicações de forma dissociada do conteúdo transmitido pelos meios de comunicação de massa” (PIERANTI, 2011, p. 236). O presidente Itamar Franco (1992 – 1994) recriou o Ministério das Comunicações em 1992, devolvendo todas as suas funções.

Em 1997, dentro do Estado gerencial, a criação da ANATEL reativou a fragmentação política e a divisão de funções no setor. Ramos (2004, p. 9) coloca que a criação da agência foi uma tentativa de separar política executiva e política regulatória. Pieranti (2019), avaliando sobre o prisma do período gerencial sugerido por Bresser, diz que a criação da agência enfraqueceu o ministério, primeiro, pelo desfalque no quadro de funcionários transferidos, segundo, pelo enfraquecimento do núcleo estratégico que formulava políticas públicas na área⁷⁹.

Atualmente, o sistema regulatório para radiodifusão das televisões com sinal aberto no país está dividido em quatro atores: (I) o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que avalia as outorgas e faz a fiscalização do conteúdo; (II) a ANATEL, que trata da gestão do espectro e da fiscalização técnica; e (III) o Ministério da Justiça, que faz a gestão da Classificação Indicativa.

Barbosa *et al.* (2017, p. 80-81) e Valente (2017) citam outros atores envolvidos na administração pública da radiodifusão brasileira, como o CADE, que avalia a concorrência irregular no setor; a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), que cuida da regulação e fiscalização das televisões de acesso condicionado; a Secretaria Especial de Comunicação, vinculada à Casa Civil, que executa e elabora a comunicação institucional além de Supervisionar a Empresa Brasil de Comunicação (EBC); e o Congresso Nacional, que valida as concessões públicas.

4.3 O sistema fiscalizatório e sancionatório do ministério das comunicações sobre o conteúdo televisivo

De 1962, quando o CBT entrou em vigor e estabeleceu regras de sanção e princípios de orientação para programação televisiva, até 2011, com o Plano Plurianual do Ministério das Comunicações que previa atividades específicas para fiscalização, não localizamos nenhuma política institucional consolidada que atuasse na monitorização e responsabilização das emissoras televisivas⁸⁰.

⁷⁹ Pieranti (2011, p. 200) defende que algumas iniciativas para ampliar o embasamento técnico nas decisões tomadas no campo das comunicações foram proveitosas, no entanto, “Por mais que a objetividade dos critérios e a participação de novos atores no setor tenham, em tese, ampliado a transparência e favorecido o controle social, suas limitações devem ser encaradas como barreiras à mitificação da técnica”.

⁸⁰ Cunha (2011) relata que houve uma prescrição de todos os processos de ordem técnica instaurados pela

Antes disso, o Ministério das Comunicações somente atuava quando era “lembrado” a cumprir o seu papel através de ações civis públicas impetrados pelo Ministério Público⁸¹. Pode-se citar, como exemplo, a falsa entrevista com supostos integrantes da facção criminosa do Primeiro Comando da Capital (PCC) ao programa Domingo Legal (SBT), ocorrida em 2003. Na matéria forjada pela emissora, os criminosos fazem ameaças ao vice-prefeito de São Paulo, Sérgio Bicudo, e a diversos apresentadores de programas policiais, como Marcelo Rezende e José Luiz Datena e ao comentarista Oscar Roberto Godói⁸². O Ministério Público citou a União com um pedido de obrigação de fazer para que ela proceda à fiscalização sobre a emissora. Na ocasião, enquanto que o Ministério Público solicitou na ação judicial a quantia de R\$ 1,5 milhão de reais como reparação de danos morais, o Ministério das Comunicações multou a emissora em R\$ 1.792,53 reais.⁸³

A multa para o caso do PCC, apesar de irrisória, não era prática constante. Em outro caso, em 2006, o Ministério Público voltou a citar o Ministério das Comunicações que alegou, dessa vez, que não iria se manifestar porque os responsáveis já estavam sendo julgados pela justiça. A ação em questão foi contra o programa policial “Barra Pesada”, transmitido pela TV Brasília que, segundo o Ministério Público, exibia aos telespectadores cenas de crimes cruéis, violência explícita e cadáveres (BARBOSA, 2013, p. 111-112)

A partir de 2011, com a publicação do Convênio entre a ANATEL e o Ministério das Comunicações e do Plano Plurianual do Ministério das Comunicações (2012-2015), houve uma mudança de postura do Ministério no tratamento da fiscalização estatal sobre as emissoras de Radiodifusão. Para Pieranti⁸⁴ (2019), os dois casos foram considerados emblemáticos para mobilizar uma reação do Ministério. O primeiro é o caso do Correio Verdade (2011), objeto de estudo da nossa tese que será tratado adiante. O segundo caso ficou conhecido como “Chororô na delegacia” (2012), exibido pelo programa local “Brasil Urgente”, da TV Band Bahia (Rede Bandeirantes) e será citado mais adiante.

Desde da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações, em 1995, algumas competências fiscalizatórias geraram divergências na interpretação de funções. O fato

ANATEL de 1995 a 2007.

⁸¹ Ação Civil Pública nº 2003.61.00.026412-1 (Justiça Federal de São Paulo).

⁸² Em 2016, 13 anos após a exibição do programa, o Supremo Tribunal de Justiça de São Paulo condenou o SBT a 250 mil reais em indenização por danos morais, em favor de Oscar Roberto Godói. A duração do processo reflete os prejuízos causados pela ausência de regulação específica para o direito de resposta existente no país. Com a revogação da lei de imprensa, em 2009, o direito de resposta ficou sem parâmetros legais de resolução.

⁸³ O programa, e não a programação, chegou a ser suspenso por um domingo através de uma liminar solicitada pelo Ministério Público, episódio raro no Brasil.

⁸⁴ Octavio Pieranti foi diretor do Departamento de Acompanhamento e Avaliação dos Serviços de Comunicação Eletrônica de 2012 a 2014. Cumpre ressaltar que a entrevista concedida a essa pesquisa foi enquanto pesquisador.

contribuiu para a inércia na fiscalização sobre a radiodifusão. O convênio firmado entre a Agência Nacional de Telecomunicações e o Ministério das Comunicações foi o primeiro passo para a organização estrutural da fiscalização sobre o conteúdo. A medida foi uma tentativa de aproveitar a estrutura descentralizada e fiscalizatória da ANATEL e agilizar os processos administrativos (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012).

Em seguida, a publicação do Regulamento de Sanções Administrativas (Portaria nº 112 de 2013) criou uma metodologia mais precisa para a aplicação das sanções diminuindo o nível de discricionariedade das decisões. Os cálculos levam em consideração os “fatores de referência” que variam conforme o tipo de serviço da emissora, a abrangência da sua cobertura, o tamanho do município e a gravidade da infração. Quanto ao tipo de serviço e sua abrangência, emissoras educativas e comunitárias têm um valor de cálculo de multa reduzido, por exemplo. O critério é relevante porque impede o uso político da lei contra emissoras de rádio e televisão pequenas. Ao determinar uma multa alta para uma rádio comunitária, o Estado está inviabilizando seu funcionamento. Ainda, o cálculo das multas conforme o porte do município é realizado sobre a quantidade de habitantes e o índice de desenvolvimento humano. Assim, o valor se aproxima da realidade econômica de uma emissora dentro do município.

O Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117/62) e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63) definem quais os tipos de irregularidades cometidas pelas emissoras. As infrações foram divididas em três grupos e, em seguida, foram distinguidas as competências para fiscalização de cada uma.

Quadro 1 - Classificação das infrações cometidas por emissoras de radiodifusão

Classificação de Infrações	
Infração	Descrição
Infrações técnicas	Relacionadas ao uso do espectro de radiofrequências e a certificação de equipamentos.
Infrações de conteúdo	Relativas ao conteúdo da programação e recursos de acessibilidade.
Infrações jurídicas	Referem-se a questões societárias das entidades, envolvendo, pois, irregularidades nos contratos sociais e relativas à exploração dos serviços sem outorga.

Fonte: Elaboração própria, baseada em ANATEL (2017)

O Plano Plurianual do Ministério das Comunicações (2012-2015), o último antes do órgão ser integrado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, definiu que a fiscalização de conteúdo tinha o objetivo de “verificar o cumprimento das obrigações legais e contratuais referentes ao conteúdo e à organização da programação veiculada de modo a assegurar sua

adequação às finalidades sociais, educativas e culturais inerentes à radiodifusão” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012). O método utilizado, segundo o plano plurianual, foi de verificação das gravações da programação⁸⁵.

Havendo alguma irregularidade, é aberto um Processo de Apuração de Infração (PAI). Sua propositura se dá por denúncia, iniciativa própria, através de atos de fiscalização dos órgãos, ou por representação de autoridades elencadas⁸⁶. A emissora é notificada e tem cinco dias para apresentar a defesa. Após a análise da defesa, há aplicação da penalidade ou, em caso de inexistência de irregularidade, o processo é arquivado. Com a publicação da penalidade, a emissora tem 30 dias para interpor recurso administrativo que será analisado por duas instâncias. Após essa análise, a decisão final é publicada.

A divisão das atividades de cada órgão, ANATEL e Ministério das Comunicações, ficou estabelecida dentro das etapas do processo administrativa acima que são a (I) fiscalização, (II) instauração, (III) instrução e (IV) decisão⁸⁷.

Quadro 2 - Divisão das competências ANATEL e MCTIC

Atividade	Tipos de infração					
	Técnicas		Não técnica e de conteúdo		Jurídicas	
	ANATEL	MCTIC	ANATEL	MCTIC	ANATEL	MCTIC
Fiscalização	✓	X	✓	✓	X	✓
Instauração	✓	X	✓	✓	X	✓
Instrução	✓	X	✓	✓	X	✓
Decisão	✓	X	X	✓	X	✓

Fonte: ANATEL (2017).

A competência para o cumprimento das etapas especificamente das **infrações de**

⁸⁵ Outro avanço na fiscalização da radiodifusão foi a publicação da Portaria nº 1.613, em 9 de agosto de 2012. O documento criou um sistema de sorteio de cidades do interior a serem objeto de fiscalização. Já as capitais são fiscalizadas de forma independente e contínua. O objetivo do órgão foi de fiscalizar entidades que possuem serviço de radiodifusão, interiorizando as ações. Os sorteios selecionam municípios de todas as regiões brasileiras (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012).

⁸⁶ 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 Assembleia 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).

⁸⁷ O Processo de Apuração de Infração segue as regras gerais da Lei de Processo Administrativo da Administração Pública Federal (Lei 9.784 de 1999).

conteúdo ficou dividida entre o Ministério das Comunicações e a ANATEL, cabendo aos dois órgãos a (I) fiscalização, (II) instauração e (III) instrução. A etapa final de (IV) decisão do processo administrativo ficou exclusivamente para o Ministério das Comunicações. O conteúdo considerado ofensivo era analisado pelo chefe da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica⁸⁸, que decidia quais os incisos foram violados e a sanção a ser aplicada.

No quadro 3, localizamos quais sanções são passíveis a emissoras de televisão rés em processos administrativos.

Quadro 3 – Tipos de sanções aplicáveis a emissoras de televisão

Código Brasileiro de Telecomunicação (Art. 59 da Lei 4.117/62)	Regulamento dos Serviços De Radiodifusão (Art. 127 do Decreto 52.795/63)	Regulamento de Sanções Administrativa (Art. 3 da Portaria nº 112/2013 do Ministério da Educação)
Multa	Multa	Multa
Suspensão	Suspensão	Suspensão
Cassação	Cassação	Cassação
Detenção ⁸⁹		Revogação da autorização

Fonte: Elaboração própria baseada na Lei 4.117/62, no Decreto 52.795/63 e na Portaria nº 112/2013 do Ministério da Educação.

4.3.1 Sanções em espécie

São quatro as sanções administrativas estabelecidas no Código Brasileiro de Telecomunicações e no Regulamento de Serviços de Radiodifusão. Através delas, o Estado exerce seu poder-dever de punir. Entendê-las é essencial para analisar a obrigação de apurar a falta e aplicar a sanção correspondente. São elas:

(I) **Advertência** - A advertência, muito usada em processos administrativos, não chega a ser elencada entre as sanções presentes no Código Brasileiro de Telecomunicações e pelo Regulamento de Serviços de Radiodifusão. A portaria nº 112, de 2013, do Ministério da Comunicações indica que a advertência deve ser aplicada em caso de a infração administrativa ser considerada leve e o infrator primário. A advertência serve, então, para registrar o ato do canal. O histórico da emissora passa a interferir no critério de utilização de sanções futuras e verificação de reincidência. Ao nosso ver, a advertência serve como um aviso em prol de uma

⁸⁸ Em 2018, a Secretaria passou a se chamar Secretaria de Radiodifusão. Dentro da Secretaria, o Departamento de Radiodifusão Educativa, Comunitária e de Fiscalização é responsável pela fiscalização. Interessa notar que o outro departamento presente na Secretaria de Radiodifusão é a Departamento de Radiodifusão Comercial. Pelo menos na estrutura organizacional a Radiodifusão Comercial fica em departamento distinto da fiscalização.

⁸⁹ A detenção faz referência aos crimes de violação de telecomunicações presente no art. 151 do Código Penal. Por exemplo: Instalar ou utilizar estação ou aparelho radioelétrico, sem observância de disposição legal (art. 151, §1º, IV). Por se tratar de um crime regulamentado pelo Código Penal e não fazer referência ao controle de conteúdo, não trataremos dessa questão aqui.

conscientização educativa para emissora. Mendel e Salomon (2011, p. 35) dizem que 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".

(II) **Multa** - A multa pode ser aplicada isolada ou cumulativamente com outra pena quando a emissora praticar qualquer infração presente no Código Brasileiro de Telecomunicações ou no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Quanto ao seu valor, o código fixou inicialmente em NCr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros novos), determinando no § 3º do artigo 59 sua atualização a cada 3 anos, de acordo com os níveis de correção monetária. A última atualização que localizamos ocorreu em 2018, estabelecendo o limite máximo de R\$ 105.144,78 reais⁹⁰. O regulamento de Sanções Administrativas permite dobrar o valor da multa em caso de reincidência. No entanto, em nenhuma hipótese, o valor pode ultrapassar o máximo descrito. O valor de R\$ 105.144,78 demonstra ser irrisório diante a lucratividade das empresas e o nível de violação de direitos que estas produzem.

(III) **Suspensão** - Nos termos do regulamento de sanções administrativa, a suspensão consiste “na interrupção temporária da execução dos serviços, nos casos previstos em lei” (Art 2, XIV da portaria 112/2013 do Ministério das Comunicações). A medida atinge tanto a emissora, que deixa de lucrar com a ausência de inserções publicitárias, quanto ao público, que se priva de toda programação. A legislação é mais restritiva quanto à aplicação da pena de suspensão determinando taxativamente suas hipóteses. No entanto, cada lei admite diferentes hipóteses de aplicação construindo um cenário de insegurança jurídica.

O Quadro 4, abaixo, define os critérios de aplicação conforme os três principais regulamentos.

Quadro 4 – Normas passíveis de sanção de suspensão

Código Brasileiro de Telecomunicações (Arts. 38; 53 da Lei 4.117/62)	Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Art. 122 do Decreto 52.795/63)	Regulamento de Sanções Administrativas (Art. 5º Portaria 112/2013 do Ministério das Comunicações)
Descumprir a finalidade informativa, não destinando um mínimo de 5% (cinco por cento) de seu tempo para transmissão de serviço noticioso.	Descumprir a finalidade informativa, não destinando um mínimo de 5% (cinco por cento) de seu tempo para transmissão de serviço noticioso.	Deixar de destinar no mínimo cinco por cento da programação diária para transmissão de serviço noticioso.
Incitar a desobediência às leis ou decisões judiciais.	Incitar a desobediência às leis ou às decisões judiciais.	
Divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a	Divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a	

⁹⁰Portaria nº 553, de 19 de janeiro de 2018 do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

defesa nacional.	defesa nacional.	
Ultrajar a honra nacional.	Ultrajar a honra nacional.	
Fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social.	Fazer propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.	
Promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião.	Promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião.	Transmitir programas que exponham indivíduos ou grupos à discriminação baseada em preconceitos de origem, raça, sexo, cor e religião.
Insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública.	Insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas Forças Armadas ou das organizações de segurança pública	
Comprometer as relações internacionais do País.	Comprometer as relações internacionais do País.	
Ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes.	Ofender a moral familiar ou pública ou os bons costumes.	
Caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros.	Caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros.	
Veicular notícias falsas, com perigo para a ordem pública, econômica e social.	Veicular notícias falsas que representem perigo para a ordem pública, econômica ou social.	
Colaborar na prática de rebeldia, desordens ou manifestações proibidas.	Colaborar na prática de rebeldia, desordem ou manifestações proibidas.	
Quando seja criada situação de perigo de vida.	Criar situação da qual resulte perigo de morte.	
	Não retransmitir os programas oficiais dos Poderes da República.	Deixar de transmitir o programa de divulgação oficial dos atos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de acordo com as exigências legais.

Fonte: Elaboração própria. baseada na Lei 4.117/62, Decreto 52.795/63 e Portaria nº 112/2013, do Ministério da Educação.

Percebemos poucas inovações entre um regulamento e outro, com exceção do Regulamento de Sanções Administrativas (terceira coluna do Quadro 4), que restringe a infração a somente três casos. De fato, após nossas pesquisas sobre as sanções aplicadas pelo Ministério de 2011 a 2018, concluímos que as multas e as suspensões são os dispositivos jurídicos mais recorrentes.

A pena de suspensão varia entre 01 a 30 dias, dependendo da gravidade da infração. Em 2013, o Regulamento de Sanções Administrativas estipulou, pela primeira vez, os dias de

suspensão conforme o tipo de infração. Transmitir programa que exponha o indivíduo à discriminação poderia ter uma pena de suspensão de 30 dias. Em 2017, o artigo foi revogado por Michel Temer. A mudança trouxe um grau de discricionariedade maior ao Ministério das Comunicações no momento da aplicação da sanção.

Um ano antes, em 2016, o presidente também alterou o Regulamento de Sanções Administrativas deixando mais brandas as penas. Após a mudança, qualquer violação que acarrete suspensão pode ser revertida em multa desde que a emissora não seja reincidente e não tenha acumulado mais de 80 pontos em tabela de mensuração de gradação das infrações (vide Quadro 5)⁹¹. Além disso, o presidente estendeu esse benefício, concedido anteriormente somente a rádios e retransmissoras de televisão, para toda e qualquer emissora geradora de sons e imagens do país⁹². A flexibilização legal diminuiu ainda mais a eficácia da sanção de suspensão na legislação do setor. Como o valor da multa é irrisório frente à lucratividade da maioria das emissoras comerciais do país, os empresários radiodifusores vão preferir converter sempre a sanção de suspensão em sanção de multa para não ter seu sinal cortado.

Sobre o sistema de pontuação, até então, o artigo 61 do Código Brasileiro de Telecomunicações considerava a reincidência, a gravidade da falta e os antecedentes da entidade faltosa como pressupostos para aplicação das sanções. A portaria inovou criando uma gradação para a classificação das infrações quanto à gravidade. A gradação classifica em leve (2 pontos), média (4 pontos), grave (8 pontos) ou gravíssima (16 pontos). Os pontos determinam o nível de sanção aplicada e podem ser somados caso a emissora tenha cometido diversas infrações. No Quadro 5, separamos especificamente a gradação estabelecida do regulamento quanto ao controle de conteúdo e orientação da programação televisiva.

⁹¹ A regra anterior, mais restritiva, só permitia a conversão de suspensão em multa em casos mais brandos, quando a emissora não fosse reincidente e não tivesse acumulado 20 pontos na somatória das infrações conforme os níveis de gradação. Michel Temer, portanto, aumentou para 80 pontos, quadruplicando a possibilidade de acúmulo de infrações cometidas pela emissora.

⁹² Conforme a legislação, a 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).

Quadro 5 – Classificação das infrações quanto a gravidade de acordo com a portaria 112/2013 do ministério das comunicações

INFRAÇÃO	GRADAÇÃO	PONTOS
Descumprir as exigências ou as instruções baixadas pela Justiça Eleitoral.	Média	4
Deixar de inserir os recursos de acessibilidade para as pessoas com deficiência, conforme norma específica.	Média	4
Veicular publicidade ou admitir forma de patrocínio em desconformidade com as normas legais e regulamentares pertinentes.	Grave	8
Não veicular programas educativos, culturais, artísticos e jornalísticos, programas produzidos no município de outorga ou por produtora independente, de acordo com os percentuais e limites previstos na legislação em vigor, nos contratos de concessão e atos de outorga.	Média	4
Deixar de destinar no mínimo 5% (cinco por cento) da programação diária para transmissão de serviço noticioso.	Grave	8
Transmitir programas que exponham indivíduos ou grupos à discriminação baseada em preconceitos de origem, raça, sexo, cor e religião.	Gravíssima	16
Expor pessoas a situações que redundem em constrangimento.	Grave	8
Descumprir as finalidades constitucionais e legais do serviço de radiodifusão.	Grave	8

Fonte: Portaria 112/2013 do Ministério das Comunicações.

Percebemos que o valor da gradação importa em uma proteção maior à discriminação do que ao constrangimento (veja a pontuação 16, terceira coluna do Quadro 5). Provavelmente, a pontuação maior dada à discriminação baseada em religião, raça etc. deve-se ao fato dessa abranger os valores morais de um coletivo maior de pessoas. O Quadro do Ministério das Comunicações, no entanto, não cita todas as violações de conteúdo contidas na legislação brasileira que são, em sua essência, amplas e subjetivas. A dificuldade de aplicação de uma medida deveria ser contornada não somente por critérios de gradação, mas sim por um corpo de pessoas que representem a sociedade de forma diversa assim como são entidades reguladoras independentes em outros países.

(IV) **Cassação** - Acima definimos as hipóteses de cassação em caso de descumprimento de conteúdo ou orientação da programação. Os mesmos incisos que servem à suspensão servem à cassação (vide Quadro 4).

A Assembleia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos marcada pelo centralismo da ditadura militar em torno da administração das comunicações e pelo grande número de congressistas donos de emissoras. Na época, a televisão já se consolidava como um veículo forte economicamente e com amplos poderes infiltrados nas dinâmicas políticas. Nesse contexto, o texto constitucional de 1988 alterou os critérios de cassação. Antes delegada ao

poder executivo, o parágrafo 4º do artigo 223 da Constituição Federal de 1988 diz: “O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial”. Após a mudança constitucional, cabe ao Ministério das Comunicações, a partir dos critérios legais, encaminhar o Processo Administrativo solicitando a cassação ao Presidente da República que o encaminha para a Justiça através da Advocacia Geral da União.

Para Pinto (2004), a transferência da responsabilidade de cassação da outorga do poder executivo para o judiciário retira a prerrogativa do Estado de rescindir o contrato unilateralmente quando descumprida as exigências legais ou o interesse público. A mudança é outra peculiaridade das concessões na radiodifusão. Em qualquer outro âmbito do direito administrativo, o Estado pode se arrepender da concessão a qualquer tempo mediante prévia indenização ao concessionário. No entanto, dentro de um ambiente, após a ditadura militar, que considerava retrocesso à censura conferir poderes ao executivo, a transferência da cassação do poder executivo para o judiciário pareceu ser uma escolha democrática. Somente pareceu.

Bigliazzi (2007), em análise das atas das discussões ocorridas na Assembleia Constituinte sobre o capítulo da comunicação social, diz que a proposta de mudança foi apresentada pela denominada Emenda Martinez. Seu proponente, o deputado do PMDB Carlos Martinez, proprietário da Rádio Difusora do Paraná, trouxe um pacote de medidas que teve o foco principal diminuir o poder democrático e decisório da proposta do Conselho de Comunicação Social. O Conselho seria um órgão autônomo com competência para analisar os processos de concessões conforme proposta trazida pela deputada Cristiane Tavares. O formato iria de encontro aos interesses dos deputados donos de emissoras.

Ao pensarmos no coronelismo eletrônico, a pena da cassação recai exatamente no calcanhar de Aquiles dos que acumulam as funções políticas e de donos de emissoras no Brasil: cassar sua televisão é o mesmo que cassar seus direitos políticos. Dar a um órgão democrático, o Conselho de Comunicação Social, o poder decisório sobre a radiodifusão iria minuar a relação de promiscuidade construída até o momento.

A saída encontrada foi demagogicamente justificada no princípio da repartição dos poderes. Cabia ao Legislativo a aprovação das outorgas e concessões e ao Poder Judiciário sua cassação. Os discursos localizados nas atas (BIGLIAZZI, 2007) colocam que o Poder Legislativo traria representatividade democrática. Em fala, o dono de emissoras na Bahia e então Ministro das Comunicações, na época, o deputado Antônio Carlos Magalhães, explica “Nós damos a concessão e ela só será válida se o Congresso aprovar. É óbvio que o Legislativo está participando ativamente, como não participaria se fosse uma comissão a ele estranha em

que ele fosse parte minoritária, como na proposta apresentada pela nobre relatora” (ANC, 1987f, p.311 *apud* Blighiazzi, 2007, p. 36). Assim, a campanha de atribuir ao conselho um caráter apenas consultivo findou vitoriosa⁹³.

Diante de um Executivo e um Legislativo contaminados de interesses, a opção ao judiciário poderia ser benéfica. Quase 30 anos depois, não há muitos processos jurídicos que solicitem a cassação. Marcado de letargia ritualística, o poder judiciário corrobora o caráter *ad eternum* das concessões públicas. Para agravar a situação, em novembro de 2016, a Advocacia Geral da União entrou com uma liminar no Supremo Tribunal Federal solicitando a suspensão de todas as ações civis públicas que tenham como mérito a cassação das emissoras a partir do critério elencado no artigo 54 da Constituição Federal⁹⁴. O artigo proíbe a políticos o controle de emissoras de rádio e televisão. O então Presidente da República Michel Temer defende que a proibição atenta contra direitos relacionados à livre iniciativa, liberdade de associação e de expressão.

Em sentido contrário, em 2014, o Partido Socialista (PSOL) entrou com uma ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF nº 379), solicitando que o Supremo Tribunal Federal proibisse: a União de renovar ou outorgar novas licenças de rádio e TV a empresas que possuam políticos como sócios diretos ou indiretos; o Congresso Nacional de aprovar tais licenças; o Poder Judiciário de diplomar políticos eleitos que sejam sócios de tais empresas; e o Poder Legislativo de dar posse a esses políticos. A ação ainda não foi julgada.

Apesar da morosidade jurídica e da ausência de fiscalização estatal, mudanças legais, especificamente sobre a sanção da cassação também ocorreram no governo Temer. Em 2016, Michel Temer revogou o artigo 21 da portaria 112 do Ministério das Comunicações que definia exatamente os parâmetros e critérios de aplicação da cassação. Outra alteração referente ao regulamento é que a pena de cassação passou a ser colocada somente em caso de reincidência nas penas puníveis com suspensão. O artigo anterior não descrevia a repetição da infração para a cassação como pré-requisito. As mudanças deixaram a multa de cassação beirando ao impossível.

⁹³ “A Emenda Martinez foi aprovada de forma bastante questionável, ao final de uma reunião que durou dois dias. Sua aceitação em caráter substitutivo levou Cristina Tavares a abandonar a sessão. Houve denúncias de que os deputados constituintes teriam recebido promessa de canais de radiodifusão para derrubar o relatório da Cristina Tavares e aprovar a emenda Martinez. As atas registram o constrangimento”. (BIGLIAZZI, 2007, p. 36)

⁹⁴ Art. 54. Deputados e senadores não poderão: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.

5 SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE DE CONTEÚDO

Neste capítulo, tomamos o conceito gramsciano de sociedade civil como espaço de disputa e tensões sociais. O objetivo é discutir algumas práticas sociais que buscaram interferir nas dinâmicas de regulação do conteúdo televisivo e pretenderam empoderar a sociedade para participar do controle da programação. Procuramos nos aproximar de entidades da sociedade civil que lutam pelo direito à comunicação através de entrevistas de profundidade, para questionar as forças do mercado de audiência em contraposição ao direito à informação e cidadania.

Buscamos descrever dois movimentos que tiveram como estratégia, especificamente, a avaliação da qualidade de conteúdo televisivo, iniciativas que questionam e criticam a mídia, a campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Democracia”, realizada em 2000, e a campanha “Mídia Sem Violações”, realizada em 2015. A análise do tempo entre as duas deixa claro como o conteúdo televisivo é utilizado para ferir direitos. A análise específica desses casos remonta à fragilidade de fiscalização do Estado prisioneiro de uma lógica patrimonialista e clientelista de manutenção de interesses particulares poderosos, como os dos radiodifusores, em detrimento dos princípios republicanos democráticos.

Sobre a sociedade civil, hegemonia e contra-hegemonia nos orientamos pelos estudos sobre Gramsci de Semeraro⁹⁵ (1999a; 1999b) e nas aproximações trazidas por Moraes (2013; 2010) de sua teoria ao contexto midiático.

5.1 Movimentos Sociais pelo direito à comunicação

A mobilização social em torno de pautas que envolvem o campo da comunicação foi sendo formado lentamente após a Constituição de 1988. No cenário legal, como vimos, o capítulo da Comunicação Social da Constituição elencava uma série de obrigações das emissoras de radiodifusão, tais como a proibição de monopólio e oligopólio, a criação de um Conselho de Comunicação Social e os princípios e finalidades que a programação de radiodifusão deveria seguir. O distanciamento entre o papel e a realidade se aprofundava, quanto mais a classe política e econômica se apropriava das emissoras. Especificamente quanto aos critérios de qualidade e finalidade programática e sua fiscalização, as leis escritas na fase

⁹⁵ Semeraro (1999) foca a sua pesquisa principalmente na obra *Cadernos do Cárcere* e aprofunda o estudo do conceito de sociedade civil a partir do contexto histórico vivido por Gramsci.

da ditadura continuavam engessadas e sem execução prática com poucos sinais de evolução após a Constituição de 1988.

Nesse contexto, mobilizações sociais foram sendo geridas. A democratização da mídia foi o conceito estruturante desse processo que engloba temas como classificação indicativa, renovação de outorgas e concessões públicas à emissoras, fortalecimento da comunicação comunitária e pública, regulamentação de dispositivos constitucionais que proíbem o monopólio e o oligopólio, o estímulo à produção nacional e a regionalização da programação etc. (REBOUÇAS, 2010).⁹⁶

Barros (2014, p. 74) avalia a o conceito abrangente de “democratização da mídia” como os esforços para modificar conteúdos, práticas, processos, formas de financiamento, regulação, propriedade etc, “no sentido de aprimorar valores democráticos práticos e subjetivos, assim como aumentar a igual participação no discurso público e na tomada de decisão social”. Rebouças (2010, p. 176), em estudo sobre movimentos sociais na mídia, cita algumas entidades ou iniciativas que, nos últimos 20 anos, participaram desse processo. Com perspectiva abrangente, o autor cita movimentos sociais e conservadores que se preocupavam com as representações simbólicas trazidas pelo conteúdo midiático. Dentre elas estão o Coletivo “Intervozes”, as organizações não governamentais “TVer” e “TV Bem”, a “CRIS Brasil” e o movimento conservador “O amanhã dos nossos filhos” (OANF), organizado pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP). Acrescentamos ao destaque⁹⁷ a FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas), a ANDI (Comunicação e Direitos) e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação⁹⁸.

“O amanhã dos nossos filhos” preocupava-se com a qualidade televisiva e fazia pressões pontuais em casos que deram evidência na mídia como a dos personagens lésbicos da novela da Globo “Torre de Babel” (1998) e das assistentes de palco seminuas no Programa do Gugu. Sua última ação foi a realização de manifestações em vários lugares do Brasil contra a exibição do filme “Dogma” (1999), que tinha Deus representado pela cantora de rock Alanis Morissette. O movimento também fazia pressão nos poderes legislativos e executivos propondo a criação

⁹⁶ Rebouças (2010) diz que outros temas como publicidade infantil e de bebidas, TV digital, financiamento de campanha entre trouxeram, após os anos 200,0 debates com a presença de atores como Ministério Público, Câmara dos Deputados e a própria sociedade civil, somente visto na Constituinte de 1988.

⁹⁷ Tais citações não pretendem ser totalizadoras, somente o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação possui mais de 571 entidades associadas. Os dados são de 14 de março de 2016. Disponível em: <http://fndc.org.br/forum/entidades-associadas/>. Acesso em: 07 maio 2019.

⁹⁸ Adilson Cabral (2018, P.12-13) também cita movimentos sociais mais relacionados à mídia comunitária: Coletivo Nacional de Rádios Livres (CNRL), Associação Brasileira de Vídeo Popular (ABVP), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), Associação Brasileira dos Canais Comunitários (Abccom), dentre outras.

de uma Delegacia do Telespectador (REBOUÇAS, 2010, p. 176). O grupo não fazia críticas estruturais ao modelo de comunicação do país. Seu objetivo era questionar conteúdos transmitidos pela televisão para preservar a ordem pública e valores tradicionais típicos dos conservadores. Com muitos artigos publicados nos principais jornais do país, a TFP foi o primeiro grupo com visibilidade pública que tecia críticas sobre o conteúdo televisivo e propositivo para um modelo de punição mais robusto. A exposição de suas pautas, como já tratados aqui, conduziam a um debate polarizador e moralizador da sociedade.

No contexto da redemocratização, na década de 1980, surge a “Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação”. A Frente tinha como foco contribuir para os programas de governos de partidos políticos e levar suas pautas para o futuro Congresso Constituinte (RAMOS, 1995, p.16). Stevanim (2017, p.137) coloca que a frente chegou a reunir 45 entidades e 26 parlamentares e tinha como propostas principais formular novas concepções sobre as políticas de comunicação e participar do contexto da disputa política na Assembleia Nacional Constituinte.

A TV Bem e a TVer foram grupos semelhantes que iniciaram suas atividades a partir de 1998. Atuando em Belo Horizonte e em São Paulo, respectivamente, os grupos tiveram destaque na propositura de Ações Cíveis Públicas em parceria com o Ministério Público contra diversas emissoras. As entidades também se assemelhavam pela participação de articuladores políticos, como o vereador Betinho Duarte, de Belo Horizonte, e Marta Suplicy, em São Paulo. A preocupação central era com a baixa qualidade da programação televisiva, tendo a “TVer” vários psicólogos e estudiosos em sua composição, a exemplo de Laurindo Leal. Os grupos tinham um perfil progressista e teciam críticas mais maduras, com embasamento científico sobre, por exemplo, a erotização precoce do público infantil.

Na década de 90, a FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas) coordena a articulação de 80 entidades na criação do “Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação” (FNDC). O FNDC tem o objetivo de estabelecer políticas públicas na área de comunicação e fortalecer a diversidade e identidades regionais⁹⁹. Rebouças (2010, p. 174) indica que o maior desafio do Fórum era demonstrar sua capacidade de propor políticas públicas, tanto democráticas quanto executáveis, na área de comunicação para um grupo de empresários bem articulados nos âmbitos econômicos e técnicos. A entidade teve atuações importantes ainda na década de 1990 pressionando a instalação do Conselho de Comunicação Social e participando

⁹⁹ O fórum passou a existir como entidade em 1995. Disponível em: <http://fenaj.org.br/fenaj/a-federacao/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

das negociações da lei do Cabo (Lei nº 8.977 de 1995) e da lei que regula as rádios comunitárias (Lei nº 9.612/98), sendo essa última pouco exitosa devido à feição pouco democrática que predominou na sua elaboração (FENAJ; REBOUÇAS, 2010).

Ainda nos anos 90, a ANDI (Comunicação e Direitos)¹⁰⁰ foi criada. A entidade publicou diversos estudos de análise e monitoramento da cobertura da imprensa sobre a infância além de outros com recorte de temas como a promoção de direitos de educação, sexuais etc. A ANDI inova na estratégia fundando metodologias de análise quantitativa e qualitativa em um movimento inédito de avaliação da imprensa no Brasil (ANDI, 2015).

Nos anos 2000, as mobilizações dentro da FNDC ganharam mais força e outras entidades surgiram como o Coletivo “Intervozes” (2003), que trabalha pela efetivação do direito humano à comunicação, a “Rede Nacional de Observatórios da Imprensa” – Renoi (2005), atualmente desarticulada, e o “Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé” (2010).

O Coletivo “Intervozes” tem uma atuação de destaque na militância pelos direitos à comunicação pela quantidade de projetos, articulações e publicações realizadas. Formado inicialmente por estudantes de comunicação, o coletivo descreve em sua carta de princípios a luta para transformar a comunicação em um bem público e para efetivá-la como um direito humano, sem o qual não há realização plena da cidadania e da democracia (INTERVOZES).¹⁰¹ Dentre os objetos descritos no seu Estatuto Social destacamos os que possuem afinidade com a nossa pesquisa:

[...] lutar pelo estabelecimento e fortalecimento de espaços públicos institucionalizados para que a sociedade civil possa legitimar-se como formuladora de uma agenda; b) pautar a discussão sobre democratização da comunicação em outros espaços, extravasando os específicos da comunicação; c) fortalecer práticas que favoreçam a apropriação do direito à comunicação por toda a população, superando a concepção da comunicação como um espaço apenas de especialistas; d) participar da construção das políticas públicas de comunicação; [...] k) realizar pesquisas e desenvolvimento de questões relacionadas à comunicação e temas afins; l) desenvolver atividades de instrução, treinamento, orientação pedagógica e educação, avaliação de conhecimentos de comunicação e temas afins; o) **disputar valores e pontos de vista dentro da esfera pública midiática a partir da leitura do contexto editorial e da conjuntura atual** (INTERVOZES, p. 1, 2011, grifos nossos).

¹⁰⁰ Em sua origem, a ANDI era denominada de Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Ainda na década de 1990, a entidade publicou diversos estudos de análise e monitoramento da abordagem da imprensa sobre a infância (ANDI, 2015). Sobre a violência, além dos Guias que compõem o marco teórico dessa tese, a ANDI apoiou a publicação de “Balas Perdidas” (2002), “Mídia e Violência: como os jornais retratam a violência e a segurança pública no Brasil” (RAMOS; PAIVA, 2005).

¹⁰¹ Disponível em: <http://intervozes.org.br/quem-somos/carta-de-principios/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Dentre suas principais ações, destacamos as que tangenciam a nossa pesquisa¹⁰², tais como: a Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital (2006); o caso do Direito de Resposta – sobre ação judicial que retirou o programa “Tarde Quente” do ar (2007); a Campanha por Democracia e Transparência nas Concessões de Rádio e TV (2007); a ação Para Expressar a liberdade: uma nova lei para um novo tempo (2012); e, finalmente, a campanha Mídia sem violações de Direitos (2015), a qual será aprofundada a seguir.

Um grupo de entidade não governamentais se reuniu pela primeira vez em Londres em 1996 para discutir questões relacionadas ao direito à comunicação e uso democrático dos meios. Após 5 anos, esse grupo de articulou através da campanha *Communication Rights in the Information Society*¹⁰³ (CRIS), que visava reconhecimento e efetivação do direito humano à comunicação (BRITTOS; COLLAR, 2008, p. 77). A CRIS chegou ao Brasil em 2003 no mesmo contexto de enfrentamento às estruturas tecnológicas e financeiras dentro de uma ordem global da já consolidada sociedade de informação¹⁰⁴. A entidade contribuiu para internalizar o conceito do Direito Humano à Comunicação¹⁰⁵ nos movimentos sociais no Brasil, agregando ao conceito de comunicação um caráter mais universal ligado aos direitos humanos. O tom do movimento que dá origem à CRIS é uma mobilização em torno da comunicação como afirmação de um direito. Importa dizer que o conceito de direito humano à comunicação vinha sendo gerido desde a década de 1980 impulsionado pelos eventos da Nova Ordem Mundial para a Comunicação (Nomic), organizados pela Unesco. Em sua denominação, a entidade conceitua a comunicação como um elemento estruturador da vida coletiva, indissociável dos direitos humanos.

Para a efetivação plena desse direito, “o conhecimento, objeto do processo de comunicação, deve ser entendido e tratado como bem público e sua produção e disseminação não pode estar condicionada ou impedida a questões econômicas ou mercadológicas” (CRIS BRASIL *apud* SPENILLO, 2008, p.131)

Diante do distanciamento estatal e predomínio de interesses privados, houve alguns

¹⁰² No seu site, há 4 divisões de áreas de atuação: Projetos; telecomunicações e internet; Radiodifusão; Direitos Humanos; Comunicação Pública e Popular. Há diversas outras companhias de relevância produzidas pela entidade, mas que não recaem sobre o conteúdo tratado aqui. Por exemplo, a Campanha Banda larga é um direito seu! (2011) e a pesquisa Monopólios Digitais (2018), que analisa a concentração e diversidade na internet.

¹⁰³ A CRIS participou, enquanto sociedade civil, das discussões da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (2003 e 2005).

¹⁰⁴ Entre as entidades brasileiras que compuseram a CRIS estão: Rede de Informação para o Terceiro Setor (Rits), Centro de Cultura Luiz Freire, Associação Mundial de Rádios Comunitárias (AMARC), Intervozes, Cáritas, Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (Idecs) (REBOUÇAS, p. 180, 2010).

¹⁰⁵ Para o aprofundamento das discussões sobre o direito humano à comunicação ver “A comunicação como um direito humano: um conceito em construção”, de Raimunda Aline Lucena Gomes, e “O direito de Comunicar”, de Desmond Fisher.

furos no bloqueio que impedia a discussão de políticas de comunicação no Brasil. Em 2009, ocorre a convocação por parte do Governo Federal da primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). Em análise dos resultados desse processo, Stevanim (2017, p. 18) coloca que as resoluções aprovadas não foram implementadas pelo Governo Federal, mas a Conferência cumpriu um papel de ampliar o debate sobre a comunicação democrática no país. Além disso, para o autor, o evento representou um marco por ter sido convocado 21 anos após a aprovação da Constituição, rompendo uma cultura de silêncio no debate sobre as políticas de comunicação no país. Brittos *et al.* (2010, p. 53) também reconhecem avanços, mesmo pontuando que a realização da Confecom se deu sem a presença dos agentes econômicos que lideram o setor¹⁰⁶. Mais do que isso, Lima (2013, p. 69) registrou o fato de tais agentes econômicos classificarem as propostas do Confecom como autoritárias, obscurantistas e de “controle da mídia”.

Em reflexão precisa, Brittos (2010) descreve o panorama brasileiro da política de comunicação no Brasil ao justificar a dificuldade de implementação das resoluções propostas pela Confecom: a presença de radiodifusores no Congresso, a presença de gestores de confiança do setor econômico em postos-chaves do governo, como nas pastas de comunicação social e na Anatel, e, por fim, o que chama de instrumentalização da comunicação social com a apropriação, a cada quatro anos, do seu capital político e econômico por candidatos radiodifusores ou por eles indicados. (BRITTOS, 2010, p.53).

Stevanim (2017), em resumo preciso, dividiu o percurso histórico dos movimentos sociais do direito à comunicação em três ciclos de mobilizações. O primeiro se inicia na década de 80 e vem associado a um processo de democratização do país. O segundo ciclo teve início a partir dos anos 90, com uma forte mobilização da sociedade civil, a exemplo da criação da FNDC. Para o autor, a Lei do Cabo marca o segundo ciclo pelo processo de internacionalização mercadológica da comunicação e seus novos desafios. E o terceiro ciclo, nos anos 2000, está dentro do contexto histórico de perspectivas de mudanças trazidas pelo governo Lula. Para o autor, há uma expansão nas lutas pela comunicação democrática e uma apropriação do conceito de direito à comunicação pelos movimentos sociais.

O amadurecimento dessa sociedade vai no caminho do combate aos velhos privilégios que se constituíram tão fortemente na construção do setor de comunicação social. A Confecom representou um importante passo de articulação de atores estratégicos que expandiu os espaços

¹⁰⁶ As principais associações retiraram-se da organização da conferência por não concordarem com suas regras, tais como Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), ABTA (Associação Brasileira de Televisão por Assinatura) ANJ (Associação Nacional dos Jornais) (STEVANIM, 2017, p. 18).

de discussão e de mobilização em rede.

O crescimento da mobilização social em torno do conteúdo televisivo também foi responsável pela articulação de atores estratégicos ainda inertes sobre o direito à comunicação no Brasil, sobretudo no âmbito do judiciário. A ação civil pública ajuizada em 2005, em parceria entre o Ministério Público de São Paulo e seis entidades civis¹⁰⁷ contra o programa “Tarde Quente” e o apresentador João Kleber (RedeTV!), representa um marco no direito à comunicação no Brasil.

Pieranti (2019) e Barbosa *et al.* (2006) concordam que a ação foi precursora e teve um peso simbólico capaz de ampliar o debate sobre a temática. O Intervozes (2007) indica que a ação realizou, na prática, um controle público sobre os meios de comunicação.

Mais do que o programa em si, o caso trouxe à tona uma discussão importante sobre o papel da televisão na formação dos valores e da cultura, sobre como o espaço público mediatizado pode e precisa ser ocupado por um número cada vez maior de vozes, sobre como essas vozes têm direito de opinar sobre a televisão que querem. De forma que este processo reflita a pluralidade e a diversidade tão presentes no país, de forma que contribua para a construção de uma sociedade mais democrática e igualitária (INTERVOZES, 2007, p. 9).

A ação demonstrou também, ao nosso ver, um espaço de atuação do Ministério Público que ainda era pouco utilizado. Os pedidos solicitados pelo grupo e pelo Ministério Público foram motivados pela discriminação, sobretudo de homossexuais, e as reiteradas violações de direitos humanos transmitidas por um quadro de “pegadinhas” dentro do programa. Dentre os pedidos, estavam a solicitação de indenização por dano moral coletivo, tanto contra a emissora, quanto contra o apresentador João Kleber, no valor de R\$ 20 milhões e a cassação da concessão e a realização de contrapropaganda no mesmo dia e horário da atração, como forma de direito de resposta coletivo.

Do ponto de vista jurídico, para o promotor responsável pela ação, Sérgio Suiama (2002), foi utilizada, pela primeira vez, a possibilidade jurídica do “direito de resposta coletivo”. Para Suiama (INTERVOZES, 2007), o direito pode ser utilizado como instrumento para assegurar o pluralismo interno, isto é, a “possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião – tomando opinião no sentido mais amplo para abarcar quer a opinião política quer a religiosa e filosófica – no interior da própria emissora”.

¹⁰⁷ As entidades foram “Ação Brotar pela Cidadania e Diversidade Sexual (ABCDS), Associação da Parada do Orgulho dos Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros de São Paulo, Associação de Incentivo à Educação e Saúde de São Paulo (AIESSP), Centro de Direitos Humanos (CDH), Identidade - Grupo de Ação pela Cidadania Homossexual, e Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social.” (BARBOSA *et al.*, 2006, p. 277)

No andamento do processo, chama atenção o descumprimento por parte da emissora de decisões e notificações oficiais da Justiça e dos Termos de Ajustamento de Conduta do Ministério Público, corroborando a noção de liberalidade e ausência de interferência que historicamente os canais possuem. A postura da emissora findou na interrupção do seu sinal, de forma liminar, durante 24 horas. Nessa decisão, a juíza escreveu:

As emissoras de televisão, ao se utilizarem de concessão estatal para o exercício de suas atividades, devem ter como vetor de orientação na consecução de seus objetivos, não só o lucro fácil, mas também a consciência de formação educacional, moral e cívica da população que a assiste (INTERVOZES, 2007, p. 41).

Após o bloqueio do sinal, a emissora buscou um acordo judicial que definiu que a emissora transmitisse programas educativos como forma de contrapropaganda, durante 30 dias; multa de R\$ 400 mil reais e mais R\$ 200 mil reais para o financiamento dos programas. Além disso, a emissora se comprometeu em atender a Classificação Indicativa e não mais ofender direitos humanos durante sua programação.

A contrapropaganda ocorreu através do programa chamado “Direito de Resposta” e consistiu em um espaço mais plural com a partição de vozes pouco ouvidas nos meios de comunicação e na divulgação de produção audiovisual independente (INTERVOZES, 2007, p. 42).

5.1.1 A campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”

Foi também nos anos 2000 que surgiu a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”. A campanha, lançada em novembro de 2002, conseguiu sair do círculo de mobilizações reduzidas aos movimentos sociais alcançando visibilidade na sociedade. A ideia surgiu como proposta na 7ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e foi posta em prática pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, presidida pelo então Deputado Orlando Fantazzini (PT-SP). Saindo de local improvável, um Congresso Nacional habitado por donos de emissoras, a campanha teve a articulação de diversas entidades e tinha como principal instrumento a divulgação do *ranking* de programas que recebem maior número de denúncias do público (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004)¹⁰⁸.

Rebouças (2013) observa o fato de partir da Comissão de Direitos Humanos e Minorias

¹⁰⁸ Rebouças (2013) indica que o fato dela estar atrelada à comissão de direitos humanos que modificava o presidente todos os anos, o que acarretou a instabilidade da campanha.

da Câmara dos Deputados trouxe uma instabilidade para a campanha a longo prazo. Orlando Fantazzini permaneceu na coordenação até 2005, pois, no ano seguinte, o deputado não conseguiu se reeleger¹⁰⁹. Sobre as interferências políticas, Fantazzini declarou que os políticos donos de emissoras não criticavam abertamente a campanha (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013). No entanto, Rebouças (2013) registra que o deputado sofreu desgaste político devido a ataques promovidos pela mídia e pelos colegas.

A campanha foi iniciada com a elaboração de uma Carta de Princípios¹¹⁰ apresentando os critérios adotados para a avaliação da programação. Nela, há 15 itens com indicações de que a programação televisiva não deve incitar o ódio e a violência, o machismo, a homofobia, o racismo, a intolerância religiosa, maus tratos a animais etc. Há ainda preocupações específicas com a programação voltada para o público infantil relacionadas à violência e sexualidade precoce e um destaque para o compromisso com uma cultura de paz. Diversas legislações são anexadas à Carta, respaldando os direitos e garantias do público e contribuindo para a sistematização das violações legais produzidas pelas emissoras.¹¹¹ A campanha foi composta com a coordenação executiva da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, a coordenação política do Fórum de Organizações Parceiras e pelo Conselho de Acompanhamento da Programação (CAP)¹¹².

Em seguida, houve uma ampla divulgação do instrumento de participação do público: as denúncias eram realizadas principalmente pelo site da Campanha, que tinha um formulário próprio para preenchimento do telespectador¹¹³. As denúncias eram analisadas pelo Comitê de Acompanhamento da Programação¹¹⁴, composto por 30 membros de organizações da sociedade civil¹¹⁵ que avaliavam se, de fato, havia desrespeito aos direitos humanos. Após a elaboração

¹⁰⁹ A presidência da Comissão era alterada ano a ano o que levou a campanha a sugerir a criação de um instituto independente que não foi aprovado em plenária realizada com os membros da própria campanha.

¹¹⁰ Houve também a distribuição de cartilhas com a carta e explicações sobre o funcionamento da Campanha.

¹¹¹ Localizamos a Carta de Princípios em: http://www.dhnet.org.br/dados/campanhas/a_pdf/campanha_contra_baixaria_tv.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.

A Carta é respaldada pelas legislações como a Constituição Federal, Código Civil, Estatuto da Criança e do Adolescente, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica), entre outros.

¹¹² O Conselho já foi chamado de Comissão de Acompanhamento de Mídia (CAM).

¹¹³ A Câmara dos Deputados também disponibilizou seu telefone 0800-619619 e o e-mail: eticanatv@camara.leg.br. O site eticanatv.org.br está desativado atualmente. O formulário da denúncia deveria descrever os fatos, a emissora, dia, horário. O reclamante poderia enviar uma cópia da gravação ou esta era solicitada em pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

¹¹⁴ Segundo relatório, o CAP chegou a ter 17 núcleos em unidades da federação.

¹¹⁵ Entre elas estão a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conselho Federal de Psicologia, Federação Nacional dos Jornalistas, Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação (Intercom), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH).

de um parecer¹¹⁶, o programa era contabilizado no *ranking*, as emissoras e os anunciantes eram informados, além do Ministério da Justiça e do Ministério Público. Concordamos com Demarchi (2010) quando analisa o espaço que a campanha ocupa afirmando que:

O que acontece no cenário da indústria televisiva é a falta de espaços de intermediação entre os centros de produção e recepção. A campanha, ainda que contenha determinadas limitações, como o fato de ter suas ações centradas no Poder Legislativo e divulgação nos canais educativos, abre possibilidades neste sentido, já que, mediante seus canais institucionais, é possível aos cidadãos se manifestarem e avaliarem a qualidade dos programas recepcionados (DEMARCHI, 2010, p. 103).

Um ponto essencial de êxito da campanha foi a aderência do mercado publicitário. As denúncias das chamadas “baixarias” eram informadas para os anunciantes. Empresas como Banco do Brasil, Petrobrás, Caixa Econômica Federal e Casas Bahia se negaram a veicular comerciais em programas que estivessem no *ranking* da campanha (FERREIRA, 2013).

Avaliando o termo “financiamento” encontrada no título da campanha, o tema vincula a noção do valor comercial-financeiro enquanto reconhece seu espaço de poder no campo. Orlando Fantazzini, ao pensar na campanha, ponderou que a proposta de diálogo com as emissoras iria vir através da perda de faturamento (FERRERA, 2013, p.9)¹¹⁷. Acreditamos que a visibilidade negativa e a perda de lucratividade contribuíram, na época, para uma conscientização e responsabilização maior das emissoras sobre o conteúdo que transmitiam.

O sucesso da campanha ficou evidente na participação no site para realização de denúncias. O método de certa forma antecipou uma ferramenta de registro muito utilizada hoje para avaliar a recepção do público: as mídias sociais da internet. A campanha teve, no total, 34.374 participações (DEMARCHI, 2010, p. 97). Ao publicizar os *rankings* e debater sobre o conteúdo televisivo, a campanha abriu um caminho de questionamento crítico sobre a qualidade de programação além de ecoar a opinião pública com notas claras que a punição social é uma forma viável de sancionamento.

Braga (2006), em obra sobre dispositivos sociais de crítica midiática, analisou a campanha quem financia a baixaria é contra a cidadania, descrevendo os pontos frágeis da iniciativa. O primeiro é usar um *ranking* para contabilizar a baixaria dos vencedores. A campanha em si defendeu que elevados índices de audiência não podem ser utilizados como

¹¹⁶ No parecer, há informações de quais direitos foram violados, se entidades da sociedade civil se manifestaram, histórico do programa, classificação etária etc.

¹¹⁷ Durante a campanha, houve reuniões entre a Associação Brasileira de Anunciantes e Procuradores da República.

aferição de qualidade. Para Braga (2006), o uso de método semelhante de quantificação de audiência de “baixaria” ganha descrédito. O segundo ponto levantado pelo autor é que os números de denúncias apresentados são irrisórios diante da audiência de milhões de pessoas. Acreditamos que as mais de 30 mil denúncias em sete anos de campanha representam um número significativo para a cultura inerte brasileira e até para um órgão de regulação na área. O Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (CONAR), por exemplo, teve, em 10 anos, 2.536 processos abertos a partir de denúncias de consumidores (CONAR, 2018, p. 21). A participação de tantas entidades da sociedade civil no processo, também, é outro forte aspecto que conferiu legitimidade democrática à campanha.

Mencionando a Carta de Princípios e os anexos legais dela advindos, Braga (2006, p. 241) destaca que uma saída para superar essas fragilidades “seria um esforço de penetração da opinião pública com base no rigor técnico e ético-jurídico que está associado a seus parâmetros” (2006, p. 241). A campanha chega a formalizar a carta de princípios em um projeto de lei (1.600/2003) que criava além da Código de Ética da programação televisiva um Conselho Nacional de ética na televisão. O projeto, infelizmente, não foi adiante.

Partindo para a análise dos méritos, concordamos com o Braga (2006) quando destaca que o principal feito foi o acionamento da opinião pública para uma discussão mais crítica da mídia. A ideia faz uso de uma força muito própria dos veículos de comunicação: a produção de sentido na sociedade. O cidadão é levado a refletir sobre os seus valores e como eles estão sendo representados midiaticamente. A ação denota a construção social da cidadania, termo utilizado como tema da campanha. Acreditamos que cada caso que ganhou uma visibilidade pública aproxima o cidadão de uma reflexão sobre os princípios constitucionais dirigidos à programação televisiva, a exemplo dos valores éticos e sociais da pessoa e da família. Tais valores, sendo tão evasivos, precisam de um esforço prático de concretude.

Para além dos desafios de domínio econômico e político do setor de comunicação enfrentados pela sociedade, no campo do discurso público social, as tentativas de avaliar e regular a mídia são sempre interrompidas com a justificativa do cerceamento da liberdade de expressão. Nesse sentido, o relatório da Câmara reconhece que a campanha “foi uma experiência que conseguiu romper, ainda que em grau diminuto, as tentativas de impedir a sociedade civil de influenciar a grade televisiva das grandes redes de televisão” (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013, p. 6).

Outra questão a ser ressaltada é o fato de que a campanha foi feita sem multas contra as emissoras ou ganhos financeiros para as entidades envolvidas. Nos relatórios da Campanha

publicados pela Comissão de Direitos Humanos, percebemos uma estrutura nacional articulada que advinha dos esforços conjuntos em “negociar com os responsáveis”, “convencer anunciantes”, “articular seminários e reuniões”, “distribuir cartilhas” etc. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004; 2013). A campanha, além de sistematizar e divulgar os resultados, trabalhou na tentativa de abrir canais de interlocução para que os telespectadores participassem mais democraticamente dos conteúdos televisivos (DEMARCHI, 2010, p. 93).

Quanto aos resultados, conforme relatório da Câmara (2013), de 2003 a 2011, foram divulgados 18 *rankings*. A reclamação mais apontada foi a exibição em horários impróprios para crianças e adolescentes. Em linhas gerais, o público reclama da vulgarização das relações humanas, da banalização do cotidiano e do desrespeito aos valores éticos e morais da família (CÂMARA DOS DEPUTADOS, p. 26, 2013). Quanto aos programas, os que mais estiveram no topo da lista foram “Pânico na TV” (da Rede TV!)¹¹⁸ e o “Big Brother Brasil” (da Rede Globo). Em relação às emissoras, a Globo e RedeTV!, elas também lideraram o *ranking*. Na classificação dos gêneros dos programas, os programas de auditório ocuparam os primeiros seis lugares a exemplo dos programas de João Kleber e de Ratinho.

5.1.2 A campanha “Mídia Sem Violações de direitos”

A campanha “Mídia sem Violações”, realizada pelo Coletivo Intervenções desde setembro de 2016, surgiu como continuidade do projeto “Violação de direitos na mídia brasileira”, desenvolvido pela ANDI com a colaboração do próprio Coletivo Intervenções e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MP). O objetivo da campanha da ANDI foi de analisar o conteúdo programas policiais e produzir três guias de monitoramento de mídia com ferramentas práticas para identificar violações de direitos no campo da comunicação em massa.

A justificativa da escolha dos programas policiais pela ANDI corrobora com o nosso objetivo de estudo na medida em que esses programas têm violado sistematicamente os direitos humanos fazendo-se necessário, então, uma análise sobre quais atribuições e responsabilidades lhe cabem para preservar um capital simbólico do que chamam de “instituição imprensa” (VARJÃO, 2015a; 2016).

Inicialmente, a ANDI pesquisou a legislação nacional e internacional, incluindo acordos assinados pelo Brasil, para construir um Quadro de possíveis violações de direitos causados

¹¹⁸ O programa passou a ser transmitido pela Band, mas entrou na lista do *ranking* enquanto era transmitido na RedeTV.

pelas emissoras. A pesquisa utilizou, ainda, como referencial de campo instrumentos de autorregulação, como, por exemplo, o Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros e Princípios Camden sobre Liberdade de Expressão e Igualdade. Foram, no total, 12 dispositivos legais brasileiros, sete multilaterais e três de autorregulação no total. Vimos no capítulo 05 que a avaliação do conteúdo produzido pelo Ministério das Comunicações é restrita somente ao Código Brasileiro de Telecomunicação (Lei 4.117 de 1962) e do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Lei 57.795/63). A campanha trouxe, ao contrário, diversas normas que contemplam os direitos que podem ser afetados nas transmissões de conteúdos televisivos.

Em seguida, o estudo construiu indicadores de referência. Acreditamos que o mérito da campanha foi objetivar a denúncia ao público a partir de categorias criadas sobre a uma base jurídica. Todos os itens elencados correspondem a violações legais as quais nem sempre são reconhecidas pela sociedade. A categorização enquadra a denúncia nas violações de uma forma didática.

Um aspecto é que a pesquisa não considerou o “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” na programação (art. 221, inciso IV, da Constituição Federal) e crimes de calúnia e injúria (art. 138 e art. 140 do Código Penal) como quesitos para o Quadro referencial. A justificativa foi que, por ser abrangente, o quesito poderia desviar o foco da análise (VARJÃO, 2015a, p. 12). O preceito legal traz em si bastante subjetividade e o estudo preocupa-se, ainda, com o risco dessa amplitude ser utilizada para limitar a liberdade de expressão e não o contrário. O Quadro referencial traz nove categorias de violação.

Quadro 6 - Tipos de violações elencadas na aba - denúncia do site “mídia sem violações”

Os tipos de violações	1 - Desrespeito à presunção de inocência;
	2 - Incitação ao crime e à violência & incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais
	3 - Exposição indevida de pessoa e famílias;
	4 - Discurso de ódio e preconceito
	5 - Identificação de adolescentes em conflito com a lei;
	6 - Violação do direito ao silêncio & tortura psicológica e tratamento desumano ou degradante ¹¹⁹

Fonte: INTERVOZES, 2016.

Após a categorização, a ANDI monitorou a mídia policial de 28 programas de rádio e

¹¹⁹ Na pesquisa “Violações de Direitos na mídia brasileira” o material apresenta 9 categorias. A campanha optou por unir algumas delas, deixando somente 6 categorias.

televisão durante 30 dias. A escolha dos programas recaiu na preocupação de representar diferentes grupos de comunicação e abranger as 5 regiões territoriais do Brasil ¹²⁰. A metodologia empregada foi a análise de conteúdo das narrativas policiais. O analisador tinha como recurso o Quadro de referência e um questionário que mapeavam os contextos das violações inseridas no Quadro. O objetivo da análise foi mensurar “o impacto que o volume de discurso contrário à legislação que busca proteger esses direitos provoca no tecido social” (VARJÃO, 2015a, p. 63). O resultado da pesquisa localizou 4.500 violações de direitos e foi apresentada na publicação três do Guia de Violação de Direitos (2015a, 2015b, 2016)¹²¹. Os números pertinentes a cada categoria serão trazidos em grau comparativo ao nosso estudo de caso no capítulo seguinte.

Em parceria com a ANDI, a campanha “Mídia sem violações”, do Coletivo Intervenções deu continuidade às análises realizadas objetivando tanto sensibilizar a sociedade quanto pressionar os órgãos regulares que atuam na fiscalização (INTERVOZES¹²²). Helena Martins (2018), coordenadora da campanha e membro do Intervenções, esclarece que um dos principais entraves encontrados é o fato de, historicamente, o Estado não ter desenvolvido canais de fiscalização públicos, o que gera uma ausência de conscientização popular para a denúncia. Para Rebouças (2010), as dificuldades do movimento social em torno do tema comunicação é ainda mais acentuada se comparada a temas como saúde e educação, porque a comunicação gira em torno dos entendimentos de que “é de graça”, “atende bem” às necessidades ou é “muito complicado”. Houve também, segundo o autor, o espírito de passividade imposto aos brasileiros durante a ditadura militar que deixou várias discussões no que ele chamou de “plano de espera”. Rebouças (2010) considera que o ponto chave está na mobilização educativa.

Conforme relatório (INTERVOZES, 2016), as estratégias de ação da campanha ocorrem pela via da ampla mobilização social e entidades multilaterais e pela via da implementação da regulação. A Campanha dispõe de uma plataforma de denúncias¹²³, cartilha informativa¹²⁴ e *ranking* de violações. Na página da denúncia, há um formulário solicitando informações como canal, emissora, nome do programa, data e hora de divulgação. Em seguida, o denunciante

¹²⁰ As capitais selecionadas foram Brasília, São Paulo, Curitiba, Belém, Rio de Janeiro, Campo Grande, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza.

¹²¹ Lembramos que cada narrativa pode apresentar diversas violações.

¹²² Disponível em: <https://www.midiasemviolacoes.com.br/a-plataforma>. Acesso em: 25 jan. 2019.

¹²³ A plataforma está em funcionamento recebendo denúncias. Disponível em: <https://www.midiasemviolacoes.com.br/denunciar>. Acesso em: 25 jan. 2019.

¹²⁴ A Cartilha, além de exemplificar as categorias e mostrar a forma de fazer a denúncia na plataforma, também demonstra a importância da TV na sociedade, os deveres de fiscalização estatal e os impactos causados pelos programas policiais.

escolhe qual a categoria de violação que o programa produziu e preenche um espaço para a descrição. As informações coletadas são analisadas por um grupo que define se houve ou não a violação. Após a checagem, a denúncia entra no chamado *ranking* nacional de violações de direitos humanos na TV. O site da campanha limitou-se a reproduzir o *ranking* publicado pela ANDI na pesquisa “Violações de Direitos na Mídia Brasileira”.¹²⁵

Quadro 7 - Divulgação do ranking da campanha “mídia sem violações”

Nº	Categoria
1378	Exposição indevida de pessoa ou famílias;
1172	Desrespeito à presunção de inocência;
507	Violação do direito ao silêncio;
115	Incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais;
93	Incitação ao crime e à violência;
34	Identificação de adolescentes em conflito com a lei;
14	Discurso de ódio e Preconceito;
8	Tortura psicológica e tratamento desumano ou degradante.

Fonte: Varjão (2015a).

Importa lembrar que as violações transmitidas pelas emissoras tanto atingem o sujeito, quando há exposição indevida da vítima ou do criminoso, quanto a coletividade, sobretudo minorias, nos casos de discurso do ódio ou preconceito.

O formato da campanha “Mídia sem violações” tem muitas aproximações com a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, sobretudo, na plataforma de denúncias e da divulgação do *ranking*. Essa última, apesar de não possuir um quadro referencial de categorias, possuía, principalmente no início da campanha, uma checagem das denúncias mais estruturada com um corpo de avaliadores mais representativos socialmente e com relatórios individuais. Já a campanha Mídia sem Violações possui um denso estudo de análise de conteúdo prévio, mas a avaliação após a denúncia é realizada de forma simplificada.

Assim como a campanha “Quem Financia a Baixaria”, a campanha “Mídia sem Violações” tentou fazer uma mobilização junto com os anunciantes desses programas para estimular medidas restritivas às emissoras, mas não teve muita resposta positiva (INTERVOZES, 2016).

¹²⁵ Em entrevista à autora, a coordenadora da campanha, Helena Martins (2019), indica que a descontinuidade do financiamento impediu a divulgação de novos *rankings*. Além disso, uma questão metodológica interferiu na divulgação. Helena Martins (2019) explicou que o *ranking* não era representativo nacionalmente porque havia Estados em que não tinham nenhuma denúncia, enquanto outros tinham em grande quantidade.

A pesquisa “Publicidade como estratégia de financiamento dos programas policiaiscos” (ANDI; ALANA, no prelo) identificou quais empresas contribuíram para a sustentabilidade desses programas e qual o perfil da publicidade veiculada¹²⁶. Selecionamos os resultados correspondentes à análise de 11 programas televisivos, categoria pertinente ao nosso trabalho. Como resultados, a maioria das ações de publicidade são de empresas privadas (64,1%), seguida de ações institucionais da própria emissora (28%) e, em terceiro lugar, do Estado (4%). Em quarto, ficaram as empresas estatais ou mistas (1,5%)¹²⁷.

Na publicidade promovida pelo Estado, o Poder Executivo é o principal responsável, com 84,7% das inserções publicitárias. Nas empresas estatais ou mistas, o Banco do Brasil liderou. Apesar de uma participação reduzida na quota de inserção publicitária, a crítica sobre o Estado e empresas estatais ou mistas patrocinarem esses programas é válida. Nesse aspecto, a União, além de se omitir na fiscalização, ainda está contribuindo para o financiamento indireto dessas violações.

No âmbito privado, entre os anunciantes diretos¹²⁸, a Casas Bahia ficou em primeiro lugar na categoria empresa multimarca (comercializam diversos produtos) e a Imecap cosméticos como marca simples (apenas um produto veiculado). A maioria dos comerciais são voltados para venda de produtos (59%) e serviços (31,6%).

Chamou atenção as prevalências de ações de *merchandisings* (anúncios dentro do programa) realizadas pelo apresentador do programa (66,8%). O número reitera o alcance desses apresentadores no público ao ponto de as empresas optarem por associar a eles sua marca. Essa abertura a ações de *merchandisings*, típicas de programas de entretenimento, favorece as ações das empresas que buscam uma aproximação maior com o consumidor. No nosso estudo de caso, o programa Correio Verdade apresenta o perfil do apresentador Samuka Duarte como “ideal para sua marca conquistar o coração da população paraibana”¹²⁹.

Pelas informações de mídia divulgadas pelo setor comercial da Rede Record (2019)¹³⁰, emissora que domina a audiência dos programas policiaiscos, o programa Cidade Alerta tem

¹²⁶ A análise recaiu sobre 20 programas de rádio e televisão com viés policial em 10 capitais brasileiras. O monitoramento realizou-se durante 30 dias.

¹²⁷ Os demais resultados correspondem a institucional social ou socioambiental com apoio da emissora (0,3%), socioambiental (0,1%), não possível identificar (1,8%).

¹²⁸ “Os anunciantes diretos, aqueles identificados como principal comprador do espaço publicitário”. (ANDI; INTERVOZES, no prelo).

¹²⁹ Disponível em: <http://comercial.recordtv.com.br/programacao-local/correio-verdade/apresentador/>. Acesso em: 25 jan. 2019.

¹³⁰ Baseado na pesquisa KANTAR IBOPE MEDIA - MW TR - SP - Mar/19. Disponível em: <http://comercial.recordtv.com.br/programacao-nacional/cidade-alerta/informacoes-de-midia/>. Acesso em: 25 jan. 2019.

mais de 50% da audiência vinda da classe “C” (53%), sendo o restante, somadas a classe “D” e “E” (26%), e “A” e “B” (21%). O alcance é de 96,7 milhões de telespectadores impactados¹³¹.

Entre as duas campanhas, há uma diferença de abrangência crucial: a campanha Mídia sem Violações enfoca somente os programas policiais, enquanto que a “quem financia a baixaria é contra a cidadania” foi mais abrangente, com grande parte das denúncias feitas contra o Programa do Gugu, por exemplo. O último *ranking* divulgado pela campanha “Mídia sem violações” traz os seguintes programas:

Quadro 8 – Ranking de denúncias por programa da campanha “mídia sem violações”

DENÚNCIAS	PROGRAMA
358	Cidade Alerta (SP – Transmissão Nacional)
235	Brasil Urgente (SP – transmissão Nacional)
158	Ronda Geral (PE)
123	DF Alerta (DF)
118	Metendo Bronca (PA)
100	Balanço Geral (DF)
81	SOS Cardinot (PE)

Fonte: INTERVOZES, 2016.

Campeão do *ranking* de 2015, o programa “Brasil Urgente” também esteve presente duas vezes (7º *ranking* – 10º lugar e 18º *Ranking* – 2º lugar) nos *rankings* da campanha “Quem Financia a baixaria é contra a cidadania”. Sua longevidade revela a inércia do serviço público de responsabilização da mídia. São mais de 10 anos transmitindo violação de direitos enquanto acumula milhares de denúncias sociais e até do Ministério Público¹³². O programa existe desde 1997, sendo transmitido pela Rede Bandeirantes de televisão com o apresentador José Luiz Datena. A sua existência longa cristaliza o cenário de abuso da liberdade de radiodifusão no cometimento de crimes e a inércia estatal para impedi-los.

Como exemplo de violação de direitos, Varjão (2015a) cita o trecho em que Datena incita a desobediência às leis em um discurso usual nos programas policiais: a exibição repetida da violência e do cometimento de crimes por crianças e adolescente com a defesa de argumentos favoráveis à redução da maioridade penal.

Chamada: “Ladrão é agredido e tem o corpo queimado”

Trecho 1 da narrativa. [Apresentador comenta **casos de linchamentos**]: “...O

¹³¹ O padrão de telespectadores se repete nos demais programas policiais da emissora como o Balanço Geral SP e o Balanço Geral nacional.

¹³² O Ministério Público de São Paulo entrou com uma ação em 2004, solicitando que o programa, juntamente com diversos outros policiais, só fosse exibidos após as 22 horas. Em outra ação, o programa foi condenado em 2010 a exibir um programa sobre liberdade de crença e de consciência por ter ofendido os ateus. O apresentador relacionou os ateus a figuras criminosas por, segundo ele, “não terem Deus no coração”.

bandido menor vem, mata alguém e vai lá para a Fundação Casa, daí 3 meses está na rua. A lei tem que funcionar em relação a prender alguém e a julgar alguém... **aliás, só fazem lei pra favorecer bandido...**";

Trecho 2. [Apresentador]: "...é por isso que a sociedade, cada vez mais vendo que não existe lei para ela, começa a ter essas reações... se não melhorarem as leis, eu falo até cansar, **se não melhorar as leis o povo vai fazer justiça com as próprias mãos.**";

Trecho 3. [Apresentador]: "**Tá bom, o bandido tem que ser protegido pela lei e o cidadão brasileiro não tem que ser?** [...] Por isso a gente vê esses casos bárbaros aí...". (VARJÃO, 2015a, p. 49)

Araújo (2014, p. 85), avaliando o programa, coloca que o grande trunfo de Datena consiste na sua oralidade e seus posicionamentos são orientados para uma "retórica da indignação", com uma atuação o coloca na condição de "guardião da moral da sociedade, prometendo ser duro e incisivo com aqueles que desejam perturbar esta ordem". Rocha e Castro (2014, p. 35) analisam a construção simbólica do programa "Brasil Urgente" segundo os modos operacionais de ideologia de Thompson. O programa investigado refere-se à cobertura das manifestações sociais de 2013 e como o apresentador mudou de postura ao vivo, após o resultado da enquete ser favorável às manifestações. Inicialmente, o apresentador criticava as manifestações e, após o resultado, direcionou seu discurso contra as "manifestações com badernas". Para os autores, os fatos selecionados são ativamente construídos pelo apresentador, que, nesse caso, ressaltou a violência dos protestos silenciando os movimentos populares e favorecendo uma ordem institucional estabelecida. No entanto, a mudança de postura do apresentador também remonta a uma inversão na forma de tratamento da pauta.

As duas campanhas foram meritórias ao articular diversos setores da sociedade e gerarem novas alternativas que buscam preencher as lacunas diante da ausência de fiscalização do setor¹³³. Várias ações civis públicas foram mobilizadas e se utilizaram dos dados das denúncias para fundamentar as petições¹³⁴.

Dentre as dificuldades apresentadas pela campanha, Helena Martins (2018) cita a descontinuidade do projeto pela ausência de recursos e um alcance mais abrangente em denúncias de todos os estados brasileiros. A coordenadora afirma que a dificuldade decorre de uma ausência de postura proativa de canais de denúncia e diálogo entre o Estado e a população.

Nos casos pesquisados, as medidas administrativas cabíveis aplicadas pelo Ministério da Comunicação contra as emissoras só existiram em resposta à mobilização social. Helena

¹³³ No relatório da Campanha "Quem financia a baixaria é contra a cidadania" são citadas 53 organizações parceiras (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 3). Em relatório de reunião de mobilização realizado pela Intervezes em 2016, constavam 16 entidades presentes (INTERVOZES, 2016).

¹³⁴ As informações das ações judiciais constam no relatório da Campanha "Quem Financia a Baixaria é contra a cidadania" (câmara dos deputados, 2004, p. 12) e no estudo realizado por Cabral (2013).

Martins (2019), coordenadora da campanha “Mídia sem Violações”, observa em entrevista à autora que, devido a uma ausência de política monitoramento por parte do Estado, os casos que alcançavam sua fiscalização eram aqueles que ganhavam notoriedade pública. No nosso estudo de caso, a veiculação de um estupro, aprofundado no capítulo 07, Janaíne Aires (2019), coordenadora do Observatório de Mídia Paraibana, confirma, em entrevista à autora, que as mobilizações e repercussões em torno do episódio foram intensas e fundamentais para a atenção do Estado. “A atenção sobre o caso iniciou um dia antes, quando a emissora divulgou que iria veicular uma cena de estupro” (AIRES, 2019).

5.2 Sociedade Civil, Hegemonia e Contra-hegemonia

Inicialmente, Semeraro (1999, p. 81) contextualiza os processos históricos que contribuíram para a formação dos conceitos sociedade civil e hegemonia propostos por Gramsci. Após a 1ª Guerra Mundial, a sociedade estava dizimada, sofrendo com pestes e crises de fome, além de suportar jornadas de trabalho desumanas. O conceito de Estado-força não era mais suficiente para manter o domínio político diante do inconformismo social. O Estado precisava, então, superar a crise de autoridade e manter o domínio para responder a uma sociedade civil em expansão. A estratégia de domínio foi para o campo da busca pelo consenso da sociedade civil e o controle dos seus centros de interesses. Para Semeraro (1999, p. 80), tal posicionamento e transformou-se na estratégia mais decisiva da política moderna.

A concepção político-hegemônica proposta pelo Estado busca um “avanço até uma posse real e completa duma concepção de mundo coerente e unitária” (GRAMSCI, 1975 *apud* SEMERARO p. 82). Para Semeraro (1999, p. 80) o sistema autoritário se modifica sem modificar sua substância porque a hegemonia, do mesmo modo, impede mobilizações sociais em torno de autonomia, liberdade e democracia. Sendo assim, Gramsci define a sociedade civil como um espaço em que são realizadas as disputas pelos modos de ver da realidade. Nesse sentido, Bolaño e Brittos (2004) salientam

A conquista e o exercício do poder requerem negociações com os dominados, não sendo só imposição, conforme o conceito gramsciano de hegemonia, uma variável que se constrói e reconstrói-se, para manter a supremacia de dominantes sobre dominados, de forma, contudo, sempre mediada e relacional, repleta de garantir negociações capazes de garantir a eficácia de objetivos. A noção de hegemonia, conforme proposta por Gramsci, inclui, além do partido, outras instituições da sociedade civil que tenham nexos com a cultura de forma que a teoria da hegemonia liga-se “não apenas a uma teoria de partido e do Estado, [...] mas engloba a [...] concepção de sociedade civil” (BOLAÑO; BRITTOS, 2004, p. 875-876).

Gramsci, em seu conceito, traz a hegemonia de uma forma mais próxima dos sujeitos, como uma ferramenta de poder político usada intencionalmente distante de significar algo abstrato e indireto. Semeraro (1999, p. 15) considera uma sociedade civil exposta por Gramsci como algo livre, aberto, criativo, múltiplo e dinâmico que tinha como fim a elevação do padrão social, cultural e político dos excluídos para um protagonismo mais autônomo, numa sociedade democrática.

O conceito de sociedade civil localiza-se em um espaço de tensões sociais, mas também de diálogos e consensos, um terreno de controvérsias ideológicas, de concepções contrapostas de valores e interesses (SEMERARO, 1999, p. 88), constituindo um local onde se opera “a compreensão crítica de si mesmos por meio de uma luta de hegemonias políticas de direções contrastantes” (GRAMSCI, 1975 *apud* SEMERARO, 1999, p.88). Para Gramsci, a prática hegemônica utiliza ferramentas diferentes como instrumentos de poder. A burguesia quer a manutenção das desigualdades sociais fruto de sua exploração econômica, apoiando-se na ocultação de contradições estruturais e na conciliação de interesses opostos. Já para o proletariado “não é um instrumento de governo de grupos dominantes que procuram o consenso e impõe a hegemonia a classes subalternas” (GRAMSCI, 1975 *apud* SEMERARO, p. 81), mas uma relação pedagógica de ganho de autonomia e percepção sobre, conforme as palavras de Gramsci, a arte de governar.

Amparado em Gramsci, Semeraro (1999, p. 85) coloca que a hegemonia tem uma íntima ligação com a democracia, entendida como uma forma de busca pública da verdade e de consenso social. “A hegemonia é a permanente movimentação de iniciativas que elevam a capacidade subjetiva e a participação dos indivíduos”.

Gramsci localiza a imprensa, juntamente com os intelectuais, como influenciadores da opinião pública, construtores de acordos sociais, atuando pedagogicamente com os partidos políticos e outras instituições sociais. A comunicação abre uma possibilidade de reflexão que encaminha para acessos a bens culturais, econômicos e políticos. No campo da mídia, o conceito de hegemonia acomoda-se em uma leitura de “jogos de consenso e dissenso que atravessam e condicionam a produção simbólica nos meios de comunicação, interferindo na conformação do imaginário social e nas disputas de sentido e de poder na contemporaneidade” (MORAIS, 2010, p. 54).

O roteiro das entrevistas semiestruturadas nos aproximou do modo de atuação dessas entidades da sociedade. Esses grupos vêm sendo fundamentais na construção de um processo democráticos de regulação da comunicação. Seus esforços empreendem importantes espaços

contra-hegemônicos na disputa de posição pressuposta na teoria de Gramsci. Em entrevistas realizadas com esses atores, suas falas apontam para a regulação como uma pactuação social construída publicamente e de ações educadoras para sensibilizar a sociedade sobre os conteúdos televisivos. Segundo Moraes (2010, p. 73), um dos principais desafios para o pensamento contra-hegemônico consiste em “alargar a visibilidade pública de enfoques ideológicos que contribuam para a reorganização de repertórios, princípios e variáveis de identificação e coesão, com vistas à alteração gradual e permanente das relações sociais e de poder”.

A visão gramsciana de perceber a história como um processo em construção eleva a responsabilidade dos sujeitos na sua participação ativa no destino político. As duas campanhas apresentadas aqui revelam experiências sociais baseadas no protagonismo, na formulação de denúncias, criando um ambiente de conscientização social que emancipa de uma dominação estatal. As denúncias servem para desconstruir a forma de elaboração de políticas de comunicação pelo Estado. Esses caminhos apontam para uma política de comunicação mais participativa e fiscalizatória, construída com bases democráticas.

Nesse processo de subjetivação creditado a Gramsci, o sujeito vai assumindo papéis transformadores alternativos ao poder imposto. O ganho de conscientização e apropriação da subjetividade de nada adiantavam se não fossem acompanhadas de um ativismo para a conquista de poder. A meta almejada por Gramsci era emancipar o indivíduo da condição de excluídos à de cidadãos não somente dominando os processos de produção, mas também os âmbitos cultural e político. Dentro desse contexto, é que Semeraro (1999) considera que a criatividade é uma das características marcantes da sociedade civil conceituada por Gramsci, por representar uma ruptura da ação política no âmbito burocrático-administrativo e a transferir para um espaço aberto e transformador de organizações sociais.

Importa destacar que a subjetividade constitui a “típica maneira de ser das classes dirigentes, de quem exerce uma relação ativa com a realidade” (SEMERARO, 1999a, p.152). O caminho para emancipação política em Gramsci passava necessariamente pela consciência e os elementos subjetivos como forma de apropriação da realidade e da realização de mudanças, rompendo com as pressões exteriores que condicionam comportamentos a favor da manutenção de seus interesses (SEMERARO, 1999a, p.152).

Aproximando a teoria de Gramsci ao nosso objeto de análise atual, a programação televisiva, devemos considerá-la como condicionada por interesses mercadológicos e fortemente concentrada, impedindo a pluralidade de vozes e se solidificando como um muro para a formação da subjetividade de classes distantes do poder político. Dentro dessa esteira do

neoliberalismo e dos conglomerados de comunicação¹³⁵, Moraes (2013, p.46) questiona o papel da mídia no processo de reprodução do capitalismo, uma vez que “também o transforma no discurso social hegemônico, propagando valores e modos de vida que transferem para o mercado a regulação das demandas coletivas” (p. 46). No mesmo sentido, Capparelli (1982) destaca que,

Se o rádio, nos anos 20 no Brasil, foi marcado pelos primeiros estremecimentos da nova ordem econômica mundial, a televisão surge, em 1950, nas primeiras ondas concêntricas difundidas pelo núcleo hegemônico e vai se consolidar nos anos 60, com a internacionalização do mercado interno brasileiro. Nessa nova realidade, a televisão muito representou, primeiro como instância econômica para aplicação de capitais, depois como difusor de ideias, comportamentos e valores da nova ordem, e, finalmente, como um impulsor do sistema produtivo, levando novos produtos a camadas de população que antes deles não tinham conhecimento (CAPPARELLI, 1982, p. 18-19).

Sobre a programação televisiva, Moraes (2013, p. 21) indica que suas linhas editoriais objetivam a maximização do lucro a serviço de convivências particulares e que o sistema midiático “evidencia a capacidade de fixar sentidos e ideologias, interferindo na formação da opinião pública e em linhas predominantes do imaginário social”. Apesar da produção e circulação de bens e serviços simbólicos ser muito mais plural e diversa com as plataformas digitais, Moraes (2013, p. 48) não associa esse aumento ao ganho qualitativo de distribuição equânime de conhecimento e informações. Para o autor (2013), a tendência ainda permanece na difusão de certos valores e crenças que tornam a formação da opinião pública mais homogênea em detrimento a uma visão mais abrangente e complexa dos fenômenos sociais.

A pesquisa “Monopólios Digitais: concentração e diversidade na internet”¹³⁶, realizada em 2018 pelo Intervozes, e a pesquisa “Monitoramento da Propriedade de Mídia no Brasil” (MOM – Brasil)¹³⁷, realizada em 2017, também pelo Intervozes em parceria com o “Repórteres Sem Fronteiras”, corroboram a acepção de Moraes (2013).

A pesquisa MOM – Brasil demonstrou que os sites de notícias mais acessados pertencem aos maiores conglomerados de mídia do país. Em primeiro lugar estava o “globo.com”, pertencente ao grupo Globo e, em segundo, o “uol.com.br”, pertencente ao Grupo Folha. A pesquisa traz um conjunto de indicadores que apontam os riscos à pluralidade da mídia

¹³⁵ O autor indica que 300 empresas dominam os ramos da informação e entretenimento, com participações cruzadas em negócios de telecomunicações, informática e audiovisual” (MORAES, 2013, p. 46-47).

¹³⁶ Disponível em: <http://monopoliosdigitais.com.br/site/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

¹³⁷ Disponível em: <http://brazil.mom-rsf.org/br/>. Acesso em: 10 fev. 2019. A pesquisa se debruçou sobre 50 veículos de comunicação (rádio, TV, jornais impressos e *on-line*) e 26 grupos econômicos que os controlam. Os parâmetros da pesquisa são mundiais e desenvolvidos pelos “Repórteres sem fronteiras”, no projeto denominado *Media Ownership Monitor*.

existentes no país. A conclusão foi de risco alto para concentração de audiência, concentração de propriedade cruzada, ausência de transparência no controle da mídia, controle político nos veículos e redes de distribuição, entre outros.

Já a pesquisa “Monopólios Digitais” analisou a audiência de todos os sites, não somente o de notícias, e concluiu que o ambiente virtual do Brasil é marcado por uma “intensa concentração, estruturada a partir dos grandes conglomerados do setor, dos conglomerados nacionais e de agentes da elite destes mercados, em geral no comando de segmentos específicos” (IINTERVOZES, 2018). O resultado da pesquisa mostra que as plataformas de distribuição e produção de conteúdos são as mais acessadas, a exemplo do *YouTube*, *Facebook*, *Google* e serviços de *e-mail*. Embora essas plataformas não tenham produção de conteúdo próprias, passam a estabelecer os padrões de navegações da rede através de algoritmos.

As disputas por visibilidade e participação social passa diretamente pelo controle dos meios de comunicação e na escolha de seu conteúdo. No entanto, suas concessões são orientadas por interesses fortemente políticos e o conteúdo pelo norte econômico. Acreditamos que as campanhas citadas neste capítulo configuram o que Moraes (2010) considera como desafio central do campo contra-hegemônico de expansão da visibilidade pública na reorganização de repertórios (MORAES, 2010, p. 73). Mas não podemos deixar de considerar que essas mídias ainda representam “pontes de resistência aos discursos hegemônicos que abrem pontos de irradiação” (MORAES, p. 74, 2010).

6 RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO ESTATAL SOBRE O CONTEÚDO TELEVISIVO

As emissoras de televisão enquanto prestadoras de serviço público estão sujeitas a deveres, inclusive, acerca do conteúdo veiculado. Cabe à União (art. 21, inciso XII, alínea “a”, CF-88) fiscalizar e aplicar medidas de punição em caso de abuso no exercício da liberdade de expressão. O dever recai principalmente sobre o atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação.

Após descrever o arcabouço jurídico e a estrutura utilizada pelo Estado para atuar na análise de conteúdo televisivo, faremos uma análise qualitativa do conteúdo a partir dos dados fiscalizatórios que compõem o nosso *corpus* inicial de 5.190 Processos de Apuração Administrativa do Ministério das Comunicações.

Inicialmente, fizemos um panorama do perfil de atuação descrevendo quais as sanções mais aplicadas e quais os veículos mais punidos. Em seguida, aprofundamos as análises nos casos de fiscalização sobre o conteúdo televisivo que violava direitos humanos.

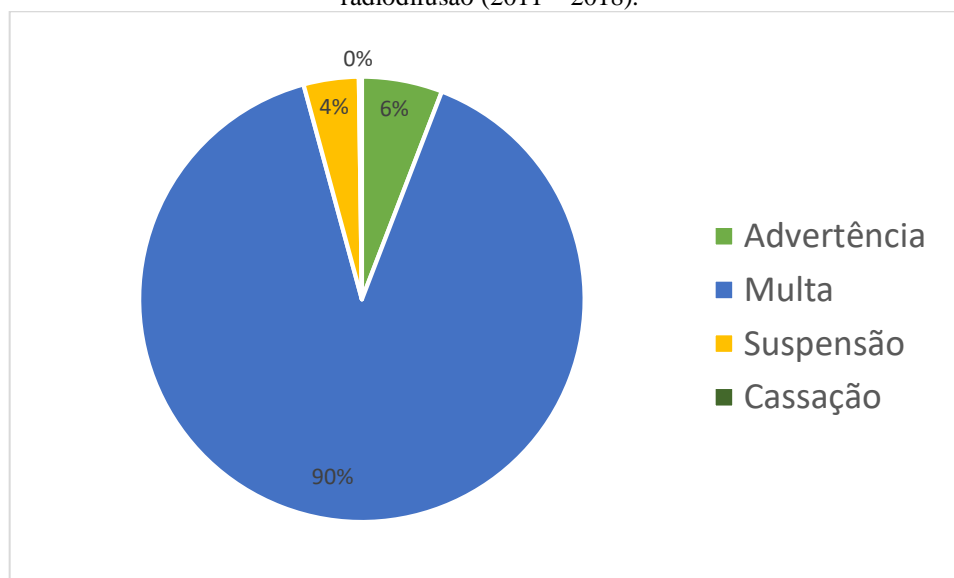
6.1 Resultados Gerais

Os dados obtidos através das pesquisas no Diário Oficial da União e da planilha disponibilizada pelo Ministério das Comunicações nos deram informações suficientes para avaliar as ações de fiscalização do Estado sobre todos meios de radiodifusão: televisão comercial ou educativa, as rádios transmitidas por frequência modular (FM), tanto comerciais quanto educativas, as rádios comunitárias (RadCom) e as rádios de amplitude modulada (AM)¹³⁸.

De 2011 a 2018, o Ministério das Comunicações e a ANATEL abriram mais de 5 mil processos de apuração de infração e, dentro das sanções aplicadas, a multa aparece em destaque.

¹³⁸ As rádios AM são divididas em onda média (OM), onda curta (OC) e onda tropical (OT).

Gráfico 1 - Distribuição das sanções estatais aplicadas nos processos de apuração de infração contra serviços de radiodifusão (2011 – 2018).



Fonte: Elaboração própria.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério¹³⁹, de 2014 a maio de 2018, somente o Ministério das Comunicações aplicou 3.446 penalidades. O valor total arrecado foi de R\$ 15.312.442,29. Apesar do lapso temporal ser reduzido comparando a nossa pesquisa, a informação é pertinente para dimensionar o valor arrecadado com a política fiscalizatória do Estado em menos de 4 anos.

Conforme ANATEL (2017), no Brasil, existem 521 emissoras de TV geradoras de conteúdo, 13.623 retransmissoras (RTV), 3.582 rádios FM, 4.771 rádios comunitárias, e 1.902 rádios AM¹⁴⁰. A diferença entre TV e retransmissora (RTV) é que a TV é considerada como geradora de conteúdo¹⁴¹, enquanto as retransmissoras são conhecidas como serviços “ancilares” e tem por finalidade “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). Optamos, em algumas análises, por não unir as duas categorias para dar possibilidade de um recorte mais aprofundado da ação de fiscalização técnica *versus* conteúdo, problemática já levantada em artigo anterior.

Analisaremos abaixo quais desses serviços tiveram mais processos administrativos.

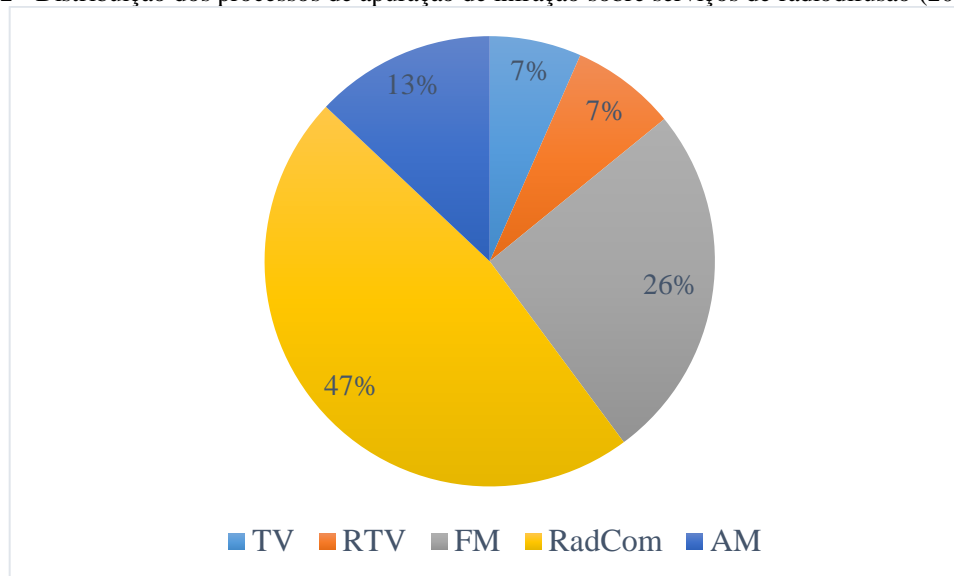
¹³⁹Disponível em:

https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/comunicacao/SERAD/radiofusao/detalhe_tema/radiodifusao_fiscalizacao.html. Acesso em: 13 abr. 2019.

¹⁴⁰ A divulgação não faz distinção entre televisões e FM comerciais e educativas. Na rádio AM estão inseridas as ondas médias, curtas e tropicais. Na nossa pesquisa, também consideramos as televisões comerciais e educativas dentro da mesma esfera de quantificação.

¹⁴¹ “Estação geradora - estação rádio difusora que realiza emissões portadoras de programas que tem origem em seus próprios estúdios” (art. 5º, “5” do Decreto 52.795, de 1963).

Gráfico 2 - Distribuição dos processos de apuração de infração sobre serviços de radiodifusão (2011 a 2018)



Fonte: Elaboração própria.

No gráfico, percebemos que 47% do esforço fiscalizatório é voltado para as rádios comunitárias. Segundo relatório de fiscalização da ANATEL (2017), as rádios comunitárias são punidas principalmente pela inserção de publicidade comercial na programação (Art. 40, inciso XV do Decreto nº 2.615 de 1998), uso da potência acima do autorizado e a ausência de relatórios obrigatórios referente à limitação da exposição a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos (Resolução nº 303/2002).

A lei 9.612 de 1998 regula as atividades das rádios comunitárias e acaba de completar 20 anos, acumulando críticas dos radialistas e dos movimentos sociais como a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) e o Movimento Nacional de Rádios Comunitárias (MNRC). Na definição desses movimentos, a lei é muito restritiva principalmente por limitar o alcance em 25 watts e não dar condições de sustentabilidade econômica - ao proibir inserções publicitárias.¹⁴²

O projeto de lei de 10.637, de 2018, pretende alterar exatamente esses dois pontos fulcrais às rádios comunitárias. A proposta consiste em aumentar a potência de 25 para 150 watts e permitir a inserção de publicidade. Em audiência pública no Conselho de Comunicação Social, representantes do Ministério das Comunicações e da ANATEL foram contra as propostas. A justificativa foi que o aumento da potência causaria interferência nos sinais das próprias emissoras, exigindo uma distância maior entre elas. Sobre a inserção publicitária, os

¹⁴²Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/02/16/sob-criticas-de-movimentos-lei-que-regulamenta-rádios-comunitarias-completa-20-anos/>. Acesso em: 13 abr. 2019.

representantes alegaram quebra da harmonia do sistema de complementariedade composto por rádios comunitárias, educativas, privadas e estatais.¹⁴³

Para Adilson Cabral (2017), a limitação das inserções publicitárias das rádios criou um quadro de asfixia que gera a desobediência civil das emissoras. Para o autor, as forças dos meios comerciais do país deslegitimam e criminalizam a existência dessas rádios comunitárias, sendo necessária a interferência do Estado para fomentar e viabilizar suas práticas. Renata Rolim (2011, p. 128), descrevendo as discussões legislativas que precederam a aprovação da lei, diz que a definição da rádio comunitária ficou atrelada à lógica comercial do capital resultando na aprovação de um modelo capaz de conter a concorrência.

Ainda que saibamos da instrumentalização de algumas dessas rádios para a política, Peruzzo (2010, p. 1) considera que as rádios comunitárias “desempenham importante papel no processo de conscientização e mobilização social sobre questões relativas à vida de segmentos da população empobrecidos e discriminados socialmente”.

Sua programação é de interesse público e está a serviço dos grupos organizados das classes subalternas e/ou das localidades nas quais se inserem, o que faz com que contribuam para o desenvolvimento social. Fornecem informações e discutem assuntos de interesse local, difundem a produção cultural (entre outras) criada no contexto dos próprios grupos aos quais também destinam sua programação. Servem como “escola” para a educação informal em comunicação. Lutam para conquistar o direito à comunicação ao exercitarem a liberdade de expressão e o empoderamento das tecnologias que ajudam a viabilizá-lo.

O arcabouço jurídico da radiodifusão desprivilegia o uso de tecnologia em processos de comunicação mais independentes da lógica comercial hegemônica. Pelo resultado do desempenho de sua fiscalização, o Estado corrobora a lógica da manutenção dos privilégios das forças políticas e econômicas que não se limitam às normas legais, estendendo-se, nesse passo, a própria atuação fiscalizatória do Estado.

Aproximando-se da nossa pesquisa, as rádios FM e AM, concorrentes diretas das rádios comunitárias, transmitem programas policiais de grande audiência distante dos ouvidos fiscalizatórios do Ministério das Comunicações.

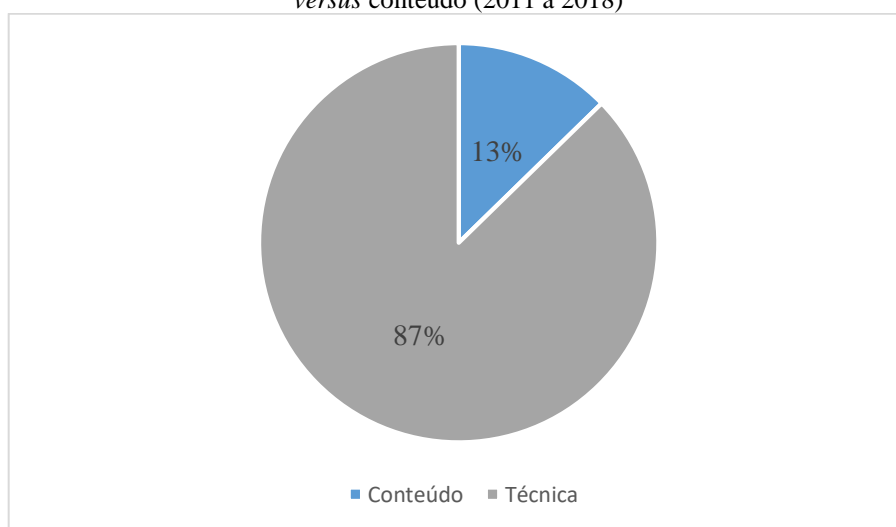
A ANATEL e o Ministério das Comunicações aplicaram 844 sanções sobre as emissoras televisivas (TV e RTV), considerando as fiscalizações técnicas, jurídicas e de conteúdo, de 2011 a 2018, especificamente no nosso recorte. O número corresponde à 14% da ação

¹⁴³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/560978-ANATEL-E-MINISTERIO-DAS-COMUNICACOES-NAO-RECOMENDAM-AUMENTO-DA-POTENCIA-DAS-RADIOS-COMUNITARIAS.html>. Acesso em: 03 fev. 2019.

fiscalizatória desses órgãos. Esse número não é proporcional à quantidade de serviços de radiodifusão de som e imagens disponibilizado no alcance de seus sinais. Se contabilizarmos o percentual de fiscalização para as emissoras de TV, as denominadas “cabeças de rede” e suas afiliadas que desenvolvem programação local - sem considerar as retransmissoras de sinais -, a fiscalização sobre elas chega somente a 4% do total.

Para fazer um recorte apenas para emissoras de TV, eixo de análise deste trabalho, dividimos as fiscalizações em duas categorias: técnica (incluindo obrigações contratuais e jurídicas) e de conteúdo. E concluímos que 12,7% são voltadas para o conteúdo, enquanto 87,3% para a técnica¹⁴⁴.

Gráfico 3 - Distribuição dos processos de apuração de infração contra televisões geradoras de conteúdo - técnica *versus* conteúdo (2011 a 2018)



Fonte: Elaboração própria.

Se colocarmos no quadro geral todos os serviços de radiodifusão, apenas 0,5% de toda atenção fiscalizatória do Brasil está na programação das concessões públicas de emissoras de televisão. Os números reiteram a arquitetura institucional construída historicamente no Brasil de privilegiar a parte técnica em detrimento do conteúdo.

Historicamente, o Estado investiu fortemente na ampliação de redes de transmissão para emissoras de televisão e, mais atualmente, na digitalização das imagens, com políticas que privilegiaram e deram a estrutura necessária para que emissoras de radiodifusão comerciais se desenvolvessem e lucrassem. Na maioria das ocasiões, o arcabouço jurídico foi alterado para se abrir ao desenvolvimento tecnológico, enquanto que a regulação de conteúdo estagnou nos decretos produzidos durante a ditadura. O Estado cumpre um papel de inspeção técnica para

¹⁴⁴ Optamos por considerar os recursos de acessibilidade como competência técnica. Acreditamos, que o quesito não trata diretamente da qualidade do conteúdo veiculado.

possibilitar o bom funcionamento dessa infraestrutura. As emissoras de televisão, portanto, encontram-se em um confortável ambiente de alta qualidade de transmissão de imagens e liberdade para transmitir qualquer conteúdo ainda que este viole direitos.

Quanto à fiscalização técnica e jurídica, chamou-nos atenção o fato de pelo menos 42% desta, até 2017, corresponder a artigos que foram modificados por Michel Temer¹⁴⁵. As alterações, segundo a ABERT, correspondem a uma desburocratização¹⁴⁶ dos processos de radiodifusão. Dentre os artigos modificados o art. 38, alínea “c”, do Código Brasileiro de Telecomunicações foi bastante citado nos fundamentos legais das sanções. Seu texto determinava às emissoras o aviso obrigatório ao Poder Executivo em caso de alterações no controle societário da empresa. Essa alteração repercute diretamente na fiscalização sobre a concentração de mídia no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 impede o monopólio e oligopólio dos meios de comunicação (§5º, art. 220). A lei infraconstitucional impôs barreiras no artigo 12 do CBT, limitando o número de outorgas de canais de TV para 10, em todo território nacional, sendo, no máximo, 5 na faixa VHS e 2 por estado. Já o artigo 15 impede que um sócio de uma emissora seja também integrante do quadro societário de outra na mesma localidade.

O controle societário das empresas, na prática, nunca foi considerado para evitar a concentração horizontal dos veículos de comunicação. O grupo Globo chegou a ter participação societária em 32 emissoras de televisão no país (LIMA, 2014, p. 96). Sobre essa questão, um estudo de Monitoramento da Propriedade da Mídia (*Media Ownership Monitor* - “MOM”)¹⁴⁷ aponta a ausência de disposição política em fiscalizar e disponibilizar informações transparentes sobre o mercado de radiodifusão. A situação foi agravada pela alteração desse artigo que desobrigou empresas de radiodifusão a solicitar aprovação prévia em caso de mudanças societárias.

Já o órgão responsável por fiscalizar supostos prejuízos à livre concorrência através de condutas anticompetitivas que buscam controlar o mercado, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), é insuficiente. Em artigo publicado pela Revista de Defesa da Concorrência, revista científica do CADE, Tavassi (2015, p. 12) revela que “o conselho pouco enfrentou a questão geral da radiodifusão e, no campo televisivo, teve sua atuação até então restrita ao mercado de televisão a cabo”¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Lei 13.324 de 2017 e Decreto 9.138 de 2017.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/index.php/notmenu/item/25895-desburocratacao-simplifica-processos-da-radiodifusao>. Acesso em: 14 abr. 2019.

¹⁴⁷ Disponível em: <https://brazil.mom-rsf.org/br/>. Acesso em: 01 maio 2019.

¹⁴⁸ A avaliação do CADE foi sobre a fusão da Direct TV e da Sky Brasil (nº do ato 5335000.002423/2003).

Outro resultado das sanções que destacamos está nos recursos obrigatórios de acessibilidade. 22,3% das sanções sobre as emissoras estão relacionadas a desobediência das normas de acessibilidade para pessoas com deficiência na programação veiculada¹⁴⁹. As maiores infrações dizem respeito ao não cumprimento da legenda oculta, audiodescrição e dublagem em Língua Portuguesa dos conteúdos originalmente em língua estrangeira.

Considerando apenas as sanções a respeito do conteúdo televisivo, a sanção mais recorrente de 2011 a 2018 corresponde ao descumprimento da destinação mínima de 5% do tempo da programação para o serviço noticioso (art. 38, alínea “h”, do CBT e alínea “c” do item 12 do art. 28 do Regulamento do Serviço de Radiodifusão). No período de 8 anos, o Ministério das Comunicações aplicou 12 multas do gênero.

Além do conteúdo informativo, em 2013, o Ministério aplicou 3 multas e 1 suspensão para emissoras que ultrapassaram do limite de 25% do tempo destinado à publicidade comercial. Esse artigo consiste no único dispositivo legal capaz de inibir a prática de arrendamento ou subconcessão praticado pelas emissoras.

A venda do tempo de programação é uma prática comum das emissoras comerciais. Segundo Intervozes (2015), Rede Record e Bandeirantes vendem 19% e 21%, respectivamente, dos seus espaços para programas de vendas de produtos ou religiosos. Se contabilizarmos esses valores com os intervalos comerciais e *merchandising* no restante da programação, certamente esse valor ultrapassaria o limite de 25%. A RedeTV! alcança o índice de 50% representando um tempo total por semana estimado em 83 horas (INTERVOZES, 2015). O antigo ministro da Comunicação Paulo Bernardo chegou a declarar que o tema é delicado por não existir legislação proibitiva específica condenando o arrendamento¹⁵⁰. Para o Intervozes (2016), a prática é considerada comercialização ilícita de outorgas públicas¹⁵¹.

Nesse contexto, os dados obtidos nessa pesquisa não nos permitem saber se as 4 sanções aplicadas pelo Ministério foram relativas à prática de arrendamento. No entanto, nossa crítica

Analisando os temas da decisão, Sankievick (2011, p. 177) diz que o órgão fez considerações relevantes sobre o mercado de comunicação brasileiro. “Quanto à concentração no mercado da mídia, de acordo com o CADE, ele pode acarretar dois efeitos negativos para o bem-estar do consumidor: a redução da pluralidade e da diversidade de conteúdos”. Segundo o órgão, empresas integradas verticalmente têm menos estímulos para buscar notícias em outras fontes que não suas próprias associadas, o que pode implicar redução do número de fontes e, consequente, diminuição da pluralidade de ideias e conteúdos. Concentrações horizontais, por seu turno, tenderiam a diminuir a diversidade, entendida como a heterogeneidade de orientações políticas, tradições culturais ou tipos de programa.

¹⁴⁹ Norma complementa nº 01/2006, do Ministério do Estado e das Comunicações - Portaria 310 do Ministério das Comunicações. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/442-portaria-10#item5.1>. Acesso em: 01 maio 2019.

¹⁵⁰ Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=28828>. Acesso em: 28 abr. 2019.

¹⁵¹ Há ações contra a prática propostas pelo Ministério Público de São Paulo e do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interliv010dac2016.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

recai, sobretudo, sobre aos valores das multas aplicadas que foram em torno de 4 mil a 8 mil reais. Como comparação, em 2019, o Departamento de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública multou o SBT, baseado no art. 37, § 2º do Código de Defesa do Consumidor, em 3,5 milhões por publicidade abusiva voltada a crianças na novela Carrossel¹⁵². Diferente da legislação da comunicação, o Código de Defesa do Consumidor atribui o valor da multa, dentre outros critérios, à condição econômica da empresa.

Sobre o valor da multa, Mendel e Salomon (2011), em recomendação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, citam o artigo da Diretriz da União Europeia 98/84/EC: “as sanções devem ser efetivas, dissuasivas e proporcionais ao impacto potencial da atividade infratora”. Para Silva e Peron (2011, p. 121), a punição pecuniária somente é considerada eficaz caso o valor extrapole os ganhos provindos da audiência da exibição do conteúdo. Caso o contrário, os valores são considerados “gastos administrativos” pelas emissoras. Apesar do Regulamento de Sanções Administrativas ter dado passos na diminuição de discricionariedade a partir da criação de critérios palpáveis de sanções, o fato do regulamento não considerar a lucratividade do programa específico com anúncios e a situação econômica da emissora torna esses avanços ineficazes. O órgão regulador de comunicação na França, o Conselho Superior de Audiovisual (CSA), estabelece que o teto das multas pode chegar a 3% da renda da emissora, chegando a 5% em casos de reincidência (BARBOSA, 2013, p. 70).

6.1.1 Fiscalização estatal sobre o conteúdo televisivo violador de direitos humanos

A seguir, analisamos os Processos de Apuração de Infração decididos pelo Ministério das Comunicações sobre as emissoras de televisão que infringiram regras de conteúdo, violando direitos fundamentais do público. Sendo assim, dentre os processos analisados, o embasamento legal utilizado pelo Ministério para justificar a penalidade estava presente em apenas dois dispositivos jurídicos que se aplicam ao nosso caso.

(I) 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 (art. 28, item 12, letra “b” do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto nº 52.795 de 1963).

(II) Promover campanha discriminatória em razão de classe, cor, raça ou religião (art. 122, inciso “V” do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão - Decreto nº 52.795,

¹⁵² Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1556893212.98>. Acesso em: 28 abr. 2019.

de 1963).

Apesar do número de artigos de lei voltados a direcionar a orientação programativa ou a punir os seus abusos, nossa pesquisa localizou somente os dois fundamentos legais acima citados. Segundo Pieranti (2019), após uma política de fiscalização de conteúdo promovida pelo Ministério da Comunicações a partir de 2011-2012, a utilização de apenas dois dispositivos legais para o sancionamento deve-se ao fato de o órgão considerar que o viés autoritário das leis e sua aplicabilidade não se justificariam do ponto de vista democrático. Pieranti (2019) coloca que o Ministério das Comunicações não é um órgão julgador e que a legislação subjacente às decisões são as pertinentes ao órgão dentro do processo de infração administrativa.

Barbosa (2013, p. 120) tece críticas ao reducionismo do governo por não permitir a responsabilização administrativa das emissoras embasadas em outras leis participantes do ordenamento jurídico, incluindo a Constituição Federal. Nesse sentido, Suzana Varjão (2015a), construiu um quadro de referência jurídico que respaldasse as violações das emissoras de radiodifusão e localizou em 11 leis brasileiras, incluindo o Estatuto do Idoso, da Criança e do Adolescente, do Índio, sete normas multilaterais com tratados e convenções assinados pelo Brasil, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção Internacional sobre eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, e instrumentos de autorregulação e outros parâmetros de orientação de campo, a exemplo do Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros.

De 2011 a 2018, apenas 5 Processos de Apuração de Infração foram instaurados contra emissoras de televisão que transmitiram conteúdo televisivo expondo as pessoas ao constrangimento ou promovia algum tipo de discriminação. Em grau comparativo, apenas em 2015, a ANDI (VARJÃO, 2015a) localizou quase 8 mil violações de direitos monitorando 29 programas de rádio e televisão em todo país. Essa quantidade corresponde a 0,1% do percentual de sanções aplicadas no quadro geral.

Das seis emissoras, quatro ficam no Nordeste. O Ministério das Comunicações não revelou quais os programas que receberam sanção, mas, em pesquisa das sanções aplicadas no Nordeste, todas as violações partiram de programas policiais. As duas outras emissoras punidas são de São Paulo, sendo a RedeTV! e a Band. A rede Record consiste na emissora com mais violações de conteúdo, com três casos, seguido de Band com dois e, por fim, a RedeTV!, com um caso. No âmbito judicial, a Rede Record também lidera o número de ações de abuso de liberdade de expressão (CABRAL, 2013). Os dados nos revelam, ainda, a ausência de inspeção planejada e efetiva sobre a programação que cubra todo o território brasileiro. O

Sudeste concentra a maior quantidade de emissoras, a maior audiência e a maior produção de conteúdo do país. Os quatro casos sancionados pelo Ministério das Comunicações no Nordeste partiram de uma repercussão social e não de atos de rotina do Ministério.

No caso da Band na Bahia, a edição local do “Brasil Urgente” realizou reportagem dentro da delegacia sobre um jovem suspeito de roubo e estupro. Enquanto entrevista o rapaz, a repórter ri dos seus erros de português e ironiza sua inocência. Em determinado momento, o rapaz começa a chorar afirmando que não cometeu o crime de estupro e pede ajuda aos familiares para não ser preso. É visível o desespero do jovem que, em caso de prisão, pode sofrer as consequências da “lei da cadeia” para os acusados de estupro. O caso ganhou projeção nacional. Após a divulgação do vídeo, houve uma reação imediata de diversos setores da sociedade e do público que demonstrou, nas redes sociais, indignação com a postura da repórter. O Ministério Público ajuizou ação e o Ministério das Comunicações multou administrativamente a emissora em R\$ 12.794,08 reais.

Figura 1 - “Chororô na delegacia” – Programa Brasil Urgente – Bahia¹⁵³



Fonte: Fazendo media, 2012.

Todas as sanções aplicadas no caso de abuso de liberdade de expressão foram de Multas. Os valores estão entre 4 mil a 23 mil reais. O valor mais alto foi dado ao programa da TV Cidade (afiliada à Rede Record), ao programa Cidade 190 que veiculou por cerca de 20 minutos a cena de estupro de uma criança de 9 anos.

¹⁵³ Descrição da imagem: A imagem enquadra duas pessoas da cintura até a cabeça. Os dois estão na frente de uma parede com o fundo branco. Do lado direito uma repórter segura o microfone enquanto sorri. A repórter é loira e branca. Do lado esquerdo está um jovem com as mãos e braços para trás. O rapaz é negro e possui marcas de ferimento no rosto. Sua fisionomia é séria. Na tela, aparece ainda o nome do programa “Brasil Urgente”, o estado da federação “Bahia” e o título da matéria “Chororô na delegacia: acusado de estupro alega inocência”. O ícone da emissora bandeirantes também aparece na tela.

Mesmo que não seja foco do nosso trabalho, a comparação entre órgãos reguladores de diferentes países, Silva e Peron (2011), Barbosa (2013) e Wimmer (2012), Mendel e Salomon (2011) deram significativas contribuições nesse sentido. Silva e Peron (2011, p. 126) indicam que, para serem efetivas, as experiências administrativas na área devem ser completas e sistêmicas.

As formas de coerção trazidas pela legislação brasileira não divergem daquelas encontradas nas entidades reguladoras internacionais. Silva e Peron (2011, p. 119), 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”. A diferença é que esses mecanismos são considerados limitados e ineficazes. Além de não caber ao Estado executar sua pena máxima de cassação, as penas de suspensão podem ser convertidas em multas cujo valor máximo não representa risco algum para a saúde econômica das emissoras de televisão comercial.

Outro aspecto que reduz a ineficácia das penalidades é o órgão responsável pela fiscalização. A competência sancionatória é cumprida exclusivamente pelo Ministério das Comunicações. O fato de o ministério ser um órgão ligado ao Poder Executivo cria “a possibilidade de uso político da regulação e, assim, prejudicar – ao invés de promover – a liberdade de expressão” (MENDEL; SALOMON, 2011, p. 35).

Vimos que, historicamente, apesar da obrigatoriedade, o Estado nunca priorizou a fiscalização de conteúdo televisivo como política pública. Diante da contaminação política dos donos de emissoras de congressistas e do enorme poder econômico das emissoras comerciais, a função fica à mercê de uma vontade política frágil e descontinuada em virtude da substituição eleitoral. Além disso, em um plano mais detalhista, a execução da fiscalização sofre com problemas internos ao Ministério, como ausência de funcionalismo público técnico qualificado.

Silva e Peron (2011), Mendel e Salomon (2011) apontam para o benefício de modelos de fiscalização desenvolvidos por entidades que tenham algum nível de independência do governo e abertura para participação social. A independência aumentaria a capacidade da entidade de atuar de forma imparcial e colocaria limites à intervenção do Estado. Vimos que o empenho em aumentar as fiscalizações de conteúdo no Brasil em 2011 foi interrompido no governo seguinte. Um órgão fiscalizador independente iria impedir eventuais retrocessos porque se consolidaria como uma política de Estado e não de Governo¹⁵⁴.

¹⁵⁴ “A independência também é necessária para o bom funcionamento de todas as principais funções de regulação,

No caso da abertura à sociedade civil, considerando que o ambiente brasileiro de radiodifusão é caracterizado por uma forte presença comercial, a iniciativa garantiria a pluralidade de conteúdo. Outro aspecto de grande relevância é a ausência de legitimidade democrática que funcionários do Ministério das Comunicações possuem para definir se uma programação assistida por milhões está dentro dos padrões de normatização de conteúdo muitas vezes subjetivos. A decisão deveria partir de um corpo representativo de diversos grupos de interesse.

Wimmer (2012) fez uma análise comparativa de mecanismos jurídicos-regulatórios no Brasil, Alemanha, EUA e Espanha analisando especificamente a abertura desses meios ao pluralismo interno. Dois dos países estudados possuem entidades reguladoras independentes, a exemplo da Federal Communications Commission (FCC), nos Estados Unidos. Brasil e Espanha não possuem um órgão com grau de autonomia¹⁵⁵. A autora identificou alguns elementos para um efetivo sistema de estímulo ao pluralismo interno aos meios de comunicação em massa. A existência de um órgão regulador independente é um aspecto relevante para pôr em prática os mecanismos jurídicos existentes no Estado. Ao analisar o caso brasileiro, a autora localizou uma baixa maturidade institucional em sua vertente regulatória, além disso, observou que não há instrumentos para assegurar o direito de grupos sociais de “falar em nome próprio”, embora existam rádios comunitárias e os canais de cidadania na TV digital.

Em pesquisa comparativa realizada por Barbosa (2013), entre França, Reino Unido e Brasil, a autora analisou o comportamento do órgão regulador francês (Conselho Superior de Audiovisual - CSA), britânico (*Office of Communications* - Ofcom) e do Ministério das Comunicações no Brasil sobre casos de violação de direitos humanos transmitidos pela TV. Além do nível de independência, tanto França como Reino Unido possuem mecanismos de *enforcement*, punição e transparência mais consolidados do que no Brasil. A pesquisa comparou o tratamento dos órgãos de monitoramento e responsabilização desses países em casos reais que traziam violação de direitos humanos. Um dos casos analisados foram transmissões que traziam violência contra a mulher.

No Brasil, em 2012, o programa “Big Brother Brasil 12” transmitiu em tempo real para os assinantes do *pay per view* o estupro de vulnerável. Uma das participantes estava desacordada em razão do consumo excessivo de álcool enquanto outro participante cometia o

incluindo a concessão de licenças, a aplicação de padrões de qualidade para o conteúdo, a exigência de conteúdo positivo, a defesa da concorrência e a regulação da concentração de propriedade”. (MENDEL E SALOMON, 2011, p. 12)

¹⁵⁵ A autora lembra que em algumas autonomias, como na Catalunha há órgãos reguladores locais (WIMMER, p. 2012, 180)

abuso. No dia seguinte, na rede aberta, a emissora mostrou trechos da cena no programa. Houve uma repercussão nas mídias sociais dos telespectadores denunciando o episódio. A Globo expulsou o participante que cometeu o estupro.

O Ministério Público de São Paulo entrou com uma Ação Civil Pública. Entre os pedidos, o Ministério solicitou que a União, através do Ministério das Comunicações, efetuassem a fiscalização do programa. Para o Ministério Público, o canal errou em não intervir na situação e de não ter acionado a polícia¹⁵⁶. O Procurador responsável propôs também que a emissora fosse condenada a elaborar campanha de conscientização acerca dos direitos das mulheres, visando a erradicação da violência de gênero.

Já o Ministério das Comunicações, após analisar as imagens, pronunciou-se dizendo que as cenas foram transmitidas por internet e canal pago e, por isso, a fiscalização não era de sua competência. Em seguida, a consultoria jurídica do Ministério das Comunicações reafirmou o posicionamento e defendeu a liberdade de imprensa como valor absoluto (BARBOSA, 2013, p. 100).

Barbosa (2013) comparou o episódio brasileiro a um caso francês ocorrido também em um *reality show* chamado “Dilemme”, do canal francês W9, em 2010. O programa transmitiu uma participante usando coleira e laço, andando como um cachorro. O Conselho Audiovisual do país considerou que mesmo “a candidata tenha livremente aceitado participar do jogo, a sequência exibida levava a um rebaixamento do ser humano à condição de animal e, por isso, violava sua dignidade” (BARBOSA, 2013, p. 103). A empresa foi notificada. A medida antecede um processo de sanção em caso de reincidência. A notificação foi publicada no site do órgão e no diário oficial.

O caso do Reino Unido, em 2009, um canal de acesso condicionado voltado para o islamismo publicou um sermão religioso com orientações para o relacionamento entre homem e mulher.

[...] [um marido] não deve bater [em sua esposa] em primeiro lugar. Ele não deve bater em seu rosto ou agredi-la violentamente. Muitas pessoas confundem (...) uma mulher ou uma esposa maldosa ou uma mulher que não ouve seu marido. Você a avisa primeiro; você a despreza na cama; você traz um mediador da família dela – alguém próximo a vocês que possa lidar com o problema. E então se ela não entende, então você bate nela. Mas bater nela não significa quebrar suas costelas. Bata no ombro dela. Apenas deixe-a sentir sua raiva. Você sabe que a pior coisa – mesmo se elas me ouvirem, as irmãs – a pior coisa para uma mulher é desprezá-la na cama, por uma semana ou duas. Esta é uma boa solução para uma mulher briguenta. Não saia batendo em

¹⁵⁶ Disponível em:

<https://pr-sp.jusbrasil.com.br/noticias/3098538/mpf-move-acao-para-que-globo-seja-impedida-de-exibir-cenas-de-crime-ou-que-lembrem-crimes-no-bbb>. Acesso em: 29 abr. 2019.

primeiro lugar. Tente isso, isso funciona (OFCOM, 2009, p.4 *apud* BARBOSA, 2013, p. 104).

A Ofcom sancionou a emissora por considerar que os conselhos pronunciados pelo religioso legitimavam a violência contra a mulher e encorajava os telespectadores ao ato (BARBOSA, 2013, p. 105).

Considerando a “relação automática criada no Brasil entre regulação de conteúdo e censura” (BARBOSA, 2013, p. 140) e considerando a dificuldade histórica de se implantar o Conselho de Comunicação Social, que possui funções meramente consultivas, acreditamos que a proposta da criação de um órgão independente e autônomo está distante da realidade brasileira. Entretanto, uma proposta mais próxima de concretização foi apresentada pelo projeto de lei de iniciativa popular chamado “Lei da Mídia Democrática”, em 2012. O projeto de iniciativa do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) propôs a divisão de competências próxima ao desenho institucional atual. A ANATEL continuaria com a fiscalização sobre questões contratuais e jurídicas e a fiscalização sobre o conteúdo passaria da competência do Ministério das Comunicações para a ANCINE¹⁵⁷.

Diante dos resultados, concluímos que há fiscalização pública para a comunicação no Brasil, mas seu esforço não é voltado para infrações relacionadas ao conteúdo. O resultado acrescenta a discussão trazida nos capítulos anteriores deste trabalho, as quais demonstraram que, além da infraestrutura e o arcabouço jurídico do país ser voltado para a técnica, seu empenho fiscalizatório também o é. E ainda, a fiscalização é omissa quanto ao conteúdo televisivo, o que contrasta com o esforço fiscalizatório direcionado para as rádios comunitárias. Em números, as rádios comunitárias possuem sete vezes mais processos do que as TVs. Essa discrepância justifica-se pelas restrições legais a que são submetidas e por sua fiscalização ser realizada, em grande parte, pela ANATEL órgão mais organizado nas fiscalizações.

Avaliando a atuação brasileira, Silva e Peron (2011, p. 126) reiteram as características apontadas neste trabalho tais como “o clientelismo-patrimonialismo, a não transparência dos processos, baixos níveis de pluralidade, alto grau de concentração de mercado e uma atividade de comunicação pouco focada em princípios éticos e democráticos” (SILVA; PERON, 2011, p. 126).

Assim, podemos afirmar que a fiscalização brasileira segue dentro de uma bolha burocrática presa a critérios técnicos e jurídicos que trouxeram pouco avanço para a democratização do direito à comunicação. Ainda que sua dedicação fiscalizatória esteja voltada

¹⁵⁷ Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/projeto-de-lei/>. Acesso em: 28 abr. 2019.

para requisitos técnicos e contratuais, o monitoramento não foi capaz de reverter o quadro de concentração do setor e a ilegalidade de políticos donos de emissoras.

O “verniz” racional e burocrático das mudanças legais e administrativas sobre os sistemas de comunicações serve apenas para dar um ar de aparente legalidade. Segundo Rebouças (2013 *apud* Barbosa, 2013, p. 128), o empenho fiscalizatório sobre o conteúdo televisivo não encontra esteira porque não é uma orientação política de governo. Para o autor, os analistas do ministério fazem um trabalho burocrático, protegidos pela lei “como uma fiscalização cordial”.

As recentes alterações dadas pelo presidente Michel Temer aumentam os desafios de concretização fiscalizatória e enfraquecem o poder coercitivo estatal. O sistema sancionatório da radiodifusão não serve como instrumento de defesa dos interesses relativos ao direito à comunicação no Brasil. Em seu nível máximo, a sanção da cassação constitui um histórico exemplo de que os interesses em jogo na constituinte contra a regulação da comunicação ainda permanecem.

As disputas mercadológicas intensificaram o nível de violações enquanto que o Estado caminha na direção contrária de uma consciência mais aproximada dos valores estruturais do Estado democrático de Direito. A violação de direito dentro dos programas policiais e a ausência de fiscalização estatal impedem que as pessoas possam participar democraticamente e interagir na sociedade de uma forma mais paritária e digna. Percebemos que o Estado está apoiado em uma legislação frágil e ultrapassada e não há uma interferência decisória na política de fiscalização de conteúdo.

Diante desse quadro brasileiro, a criação de um código infralegal com regras relativas ao conteúdo emitido pela radiodifusão e indicação de claras penalidades administrativas garantidoras do funcionamento da regulação foi recomendada pela Unesco.

É o pleno funcionamento do sistema de regulação, em todos os seus aspectos, que consolida a confiança do cidadão – estimulando sua participação – e oferece a previsibilidade que o setor precisa para desenvolver seus negócios. Consistência e flexibilidade são qualidades desejáveis no conjunto das regras de conteúdo, de modo que sejam claras, representativas das aspirações da sociedade e, principalmente, duradouras. Por isso, essas regras não devem engessar os padrões, mas sim permitir variações na sua interpretação, de acordo com as mudanças culturais, nas atitudes e valores do público (MENDEL; SALOMON, 2011, p.34).

Martins (2012), no mesmo sentido, elucida que a criação de um sistema comunicacional pautado em um modelo consistente produz maior estabilidade tanto para responder às expectativas sociais em longo prazo, quanto para o poder judiciário.

As liberdades de comunicação social não somente são circundadas por um contexto sociopolítico conturbado, como também são, do ponto de vista jurídico-constitucional, por demais complexas para serem confiadas a juízes singulares que não contam com uma clara base legislativa (MARTINS, 2012, p. 266).

Nessa continuação, Jambeiro (2007, p. 114) defende que

[...] para se contrapor a essas incertezas, é preciso, pois, assegurar, em qualquer processo político democrático, a realização e consolidação de processos básicos, fundamentais para o avanço da sociedade, tornando menos exposta ao eventual domínio de forças retrogradadas do campo político, cultural e econômico – de qualquer ideologia – e menos volátil, sob comando de emoções espontâneas ou provocadas.

Concordamos com Jambeiro (2007) na análise de que democracia consiste em um processo contínuo e aberto sujeito à permanência de forças, tanto progressistas quanto conservadoras. O autor avalia que a democracia não é um instrumento racionalizador, mesmo que, em tese, seu aprofundamento e consolidação dependam da razão, pois “ela [a democracia] funciona muitas vezes como veículo de expressão e canalização de impulsos emocionais momentâneos” (JAMBEIRO, 2007, p. 113-114). Considerando sua reflexão, a existência de um marco jurídico para a comunicação é fundamental.

7 ESTUDO DE CASO: PROGRAMAS POLICIALESCOS E VIOLAÇÃO DE DIREITOS

O objetivo principal do capítulo é a análise das violações cometidas pelo nosso estudo de caso, o programa policialesco “Correio Verdade”. Após a aproximação com o objeto de estudo, especificamente a matéria sobre o estupro e as considerações produzidas pelo apresentador Samuka Duarte, o programa revelou um quadro sintomático que representa características muito presentes nos programas policiaiscos. Nesse sentido, além da violação de direitos, podemos destacar outras características como o sensacionalismo, o discurso de simplificação dicotômico do bem *versus* mal e a defesa da moral e dos bons costumes.

Na cobertura da violência, para se atingir a audiência, vários recursos são utilizados, os quais configuram escolhas que acabaram por moldar um perfil de programas policiaiscos. O formato do cenário, o perfil do apresentador, os efeitos sonoros e a espetacularização da notícia são algumas delas. Não pretendemos dar conta aqui de todas essas características, mesmo porque, concordamos com Rose (2008, p. 343) quando considera que “[...] os meios audiovisuais são um amálgama complexo de sentidos, imagens, técnicas, composição de cenas, sequência de cenas e muito mais. É, portanto, indispensável levar essa complexidade em consideração, quando se empreende uma análise de seu conteúdo e estrutura”.

De uma forma geral, notamos que algumas particularidades narrativas favorecem a infração de direitos, como o viés opinativo dos apresentadores – o domínio da observação sobre a explicação na abordagem da informação (CANAVILHAS, 2011) - e a emoção como um fio condutor do programa sendo fortemente utilizada no discurso apresentado ao público (CANAVILHAS, 2011; MARINALVA BARBOSA, 2005; HALL, 2008).

Sabemos que programas policiaiscos repetem a fórmula na maioria dos estados brasileiros, sendo um referencial de violação de direitos humanos no país. Nesse sentido, apesar do estudo abordar um único caso, ele pode ser considerado bastante representativo daquilo é recorrente nesse contexto televisivo.

7.1 Características e delimitação conceitual de “Programas policiaiscos”

Programas policiais, geralmente degradados que, por isso, podem ser chamados de “policialescos” veiculam a notícia quebrando regras clássicas do jornalismo de forma “rasteira”. A linguagem formal e neutralidade são exemplos dos parâmetros mais prejudicados. Os

palavrões e fortes juízos de valor emitidos pelos apresentadores sobre os fatos e seus partícipes são frequentes nessa linhagem televisiva. Nas pesquisas que tangenciam o tema, localizamos um desconforto por parte da doutrina na acomodação desses programas policiais à categoria jornalística. Negrini (2008) considera não ser comum na atividade jornalística o julgamento dos atores.

Freitas (2019) chama atenção de como tais programas se diferenciam da forma tradicional de veicular notícias. Para o autor, há um distanciamento da neutralidade com a postura claramente opinativa. Analisando o *Brasil Urgente* e o *Cidade Alerta*, o autor localizou a simplicidade no discurso e o “punitivismo” como peças-chave para a transmissão da informação. Para Silva (2012), a grande distinção dos programas policiais dos demais é a relação próxima que se constrói entre sujeito e objeto veiculado, sem espaço para neutralidade. O autor aponta que tais questões rompem a blindagem protetora da linguagem formal. A valorização da emoção através da linguagem também, a nosso ver, consiste em uma razão de destaque. Para se aproximar do discurso emotivo, há uma dramatização da realidade enquanto o jornalista se distancia da busca pela objetividade, característica clássica do jornalismo. Melo (2012) reitera nossa perspectiva de que a intensidade da emoção na condução dos discursos afeta sua funcionalidade pública e aponta como saída o tratamento dos episódios de crimes com mais polidez e menos relatos emocionais.

Outros aspectos que provocam o distanciamento do conteúdo ao ato informativo consistem na cobertura focada em crimes e fatos pitorescos, no uso cênico do humor e do deboche, na presença de elementos ficcionais (trilhas sonoras de suspense), nas interrupções para *merchandising*¹⁵⁸ e, em alguns casos, na promoção ao assistencialismo.

Aronchi de Souza (2004), em um trabalho pioneiro de categorização dos programas televisivos brasileiros¹⁵⁹, localiza os programas policiais no subgênero “variedades”, dentro do gênero “Entretenimento”. O autor se apropria da postura crítica de Muniz Sodré, indicando que esses programas veiculam crimes e aberrações e se revestem de um tom assistencialista. A pesquisa, de cunho generalista, não se aprofundou no debate. A descrição reconhecida pelo autor para a categoria “informação”, subcategoria “telejornalismo”, também se encaixa para programas policiais. Conforme o autor, o gênero “telejornal” é classificado neste estudo como um programa que apresenta características próprias e evidentes, com apresentador em

¹⁵⁸ Cerca de 25% da publicidade realizada por programas policiais na TV corresponde a ações de *merchandising*. (ANDI; ALANA, 2019)

¹⁵⁹ Sua classificação é utilizada, inclusive pelas publicações oficiais da ANCINE, como Notas Técnicas e Informes de Acompanhamento de Mercado para a TV aberta.

estúdio, chamando matérias e reportagens sobre os fatos mais recentes” (2004, p. 149).

Araújo (2014), amparada nos estudos culturais conduzidos principalmente por Martín-Barbero, considera tais programas dentro do subgênero “telejornalismo policial”. Para a autora, a preferência pelo “ao vivo” reforça o sentido de veracidade e imediatez, premissas do jornalismo contemporâneo. Além disso, a figura do apresentador como âncora articula o posicionamento editorial do programa gerando credibilidade e legitimidade. A autora coloca que esse subgênero negocia com o melodrama e com o entretenimento, aproximando-se dos programas ditos “populares” e do gênero policial, no cinema e na literatura. “Mas numa perspectiva contemporânea, esse aspecto histórico é suprimido para alinhar-se a convenções em torno do telejornalismo e, assim, legitimar-se socialmente” (ARAÚJO, 2014, p. 177). Araújo (2014) defende que a união dessas esferas é inevitável e se constitui um novo modo de fazer televisivo brasileiro.

Em sentido oposto, Borges e Pontes (2018) dizem que os programas com viés policial se utilizam da supremacia tecnológica dos helicópteros e das chamadas “ao vivo” para dar ares de credibilidade e verdade a sua produção. Essa estratégia permite aos apresentadores se autoreferenciarem como jornalistas. Em análise de conteúdo sobre o Cidade Alerta, Borges e Pontes (2018) não o localizaram na categoria jornalismo. Entre os argumentos, estão o descumprimento dos padrões de ética e do fazer jornalístico através da linguagem que tanto banaliza quanto estimula a violência.

Varjão (2015a) reitera o entendimento acima, afirmando que os programas policiais escamoteiam em nome do jornalismo, mas o fazem a partir de parâmetros completamente dissociados a ele. Para Varjão (2015a), esse debate é necessário porque diferencia as atribuições e responsabilidades de cada campo na imposição de mecanismos democráticos de regulação. A autora acredita que essa distinção preserva o capital simbólico da instituição imprensa.

Importa lembrar que essa questão produz consequências diretas na órbita da regulação. A portaria nº 1.189, de 2018, do Ministério da Justiça, define que os programas jornalísticos ou noticiosos não participam da Classificação Indicativa¹⁶⁰. Como os programas policiais escamoteiam são considerados jornalísticos pelas emissoras, não são passíveis de Classificação. Caso fossem considerados como de entretenimento, o Estado recomendaria a veiculação da Classificação Indicativa antes do início do programa, servindo ao menos para advertir seus telespectadores

¹⁶⁰ Esse entendimento é considerado desde a Portaria nº 1.120 de 2007. O texto da portaria mais atual descreve: “Art. 5º O disposto nesta Portaria não se aplica: I - às competições esportivas; II - aos programas e propagandas eleitorais; III - às propagandas e publicidades em geral; e IV - aos programas jornalísticos” (Portaria nº 1.189, de 03 de agosto de 2018 – Ministério da Justiça).

quanto ao seu conteúdo. Essa medida seria relevante, ainda, porque a maioria desses programas são transmitidos em horário de almoço, tempo em que crianças e adolescentes estão expostos à televisão.

Nas referências do Ministério da Justiça trazidas pelo Guia de Classificação Indicativa (2018), quanto à recomendação etária dos programas, localizamos muitas ações negativas no critério de análise “violência” transmitidas pelos programas policiaiscos como angústia, arma com violência, descrição de violência, exposição de cadáver, exibição de lesão corporal, morte natural ou acidental com dor e violência, presença de sangue, sofrimento da vítima, violência psicológica, estigma ou preconceito, crime de ódio, apologia à violência etc. Três descrições dos critérios de classificação utilizados pelo Ministério merecem destaque pela aproximação com os programas policiaiscos, a saber:

Linguagem depreciativa - Cenas em que os personagens tecem comentários maldosos ou depreciativos a respeito de alguém que não esteja presente, amoldando-se a xingamentos e a inferiorizações aferidas ao personagem que é vítima indireta da ação. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, 11)

Exposição de pessoa em situação constrangedora ou degradante - Assédio moral, constrangimento, degradação ou humilhação que pode ser expressa de várias formas, seja verbalmente ou por meio de imagens ou contextos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 14)

Violência gratuita/banalização da violência - Reação violenta desproporcional a uma situação banal, sem motivo aparente, como forma predominante ou única de resolução de conflitos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018, p. 19)

Acreditamos que a discussão sobre o tema requer um estudo específico aprofundado que não constitui foco do nosso trabalho. No entanto, a elucidação de alguns elementos desses programas expostos acima contribuiu para nossa adoção intencional do termo “programas policiaiscos” nessa pesquisa.

O “policialesco” desvincula-se do “policial” aproximando-o de um tom informal e popular muito utilizado por esses programas. Considerar “programas policiaiscos” corresponde, assim, a diferenciá-los do “jornalismo policial” ou das “coberturas policiais” consideradas padrão. Para nós, a quantidade de violações aos direitos humanos e aos princípios éticos adotados pelo jornalismo constituem um argumento relevante para a exclusão desses programas nesse campo. O termo, ainda, é utilizado por Varjão (2015a, 2015b, 2016), importante marco teórico deste trabalho. A autora localiza os programas policiaiscos em um modelo de comunicação que pratica o “antijornalismo”. Finalmente, essa delimitação alinha-se

ao objeto de nossa pesquisa, o papel do Estado na fiscalização dos conteúdos que extrapolam os limites da liberdade de expressão e cometem crimes contra a dignidade da pessoa humana.

7.1.1 Características dos programas policialescos

Um dia antes de ser exibida as cenas de estupro, o portal da emissora já fazia a chamada da matéria anunciando a exibição das cenas. Em entrevista à autora, Janaíne Aires (2018) diz que havia uma celeuma em torno do tema e o aumento de interesse do público ao programa (AIRES, 2018). O apresentador, na ocasião da difusão, antes da exibição da reportagem, antecipa-se às possíveis críticas que viria a enfrentar. A estratégia discursiva já foi mencionada nesse trabalho, a divisão de polos. Nesse caso, a estratégia se cristaliza no apresentador em busca de justiça *versus* demagogos críticos do sensacionalismo. Nesse espaço, Samuka Duarte faz um discurso moralista na tentativa de justificar a exibição das imagens.

Depois vão dizer que eu... [anda apressado para a parte de trás do estúdio e bate na pilar com o cajado, em seguida volta para frente das câmeras.] que eu... [entra o bg com “tenha calma doido”] vão dizer que eu faço sensacionalismo! Faço! Pronto! Vocês que são demagogos! [arremessa o cajado com as duas mãos no chão, a câmera treme na hora da queda passando mais realismo, em seguida tira o paletó e fica segurando com uma das mãos. Neste momento entra o bg “que é isso, meu filho? Calma.”] Ó, vocês que são hipócritas! [entra o bg com “misericórdia”] Vocês que são intelectuais banda de tigela! Vocês que dizem que a imprensa é sensacionalista. Samuka é sensacionalista. Samuka faz... Faço! Porque não é com você o que nós vamos mostrar agora! [joga o paletó no chão] O que nós vamos mostrar... Eu peço para que as crianças saiam da sala (CORREIO VERDADE, 2013).

Historicamente, os estudos na área dos programas policialescos iniciaram com o conceito de “sensacionalismo”. O termo já era debatido academicamente antes mesmo da abordagem televisiva massiva que conhecemos hoje. Na década de 70, Alberto Dines (1971) publica o artigo “Sensacionalismo na Imprensa”, em que comenta sua participação na Semana de Estudos em Sensacionalismo, realizada na Universidade de São Paulo (USP). Outro autor que ainda provoca repercussão nos trabalhos da área é Moniz Sodré, com “A comunicação do Grotesco” (1972). Na década seguinte, Marcondes Filho (1986) e Pedrosa (2001a, 2001b)¹⁶¹ apresentaram estudos sobre a temática. Mais recentemente, Angrimani Sobrinho (1995) traz o

¹⁶¹ O livro “A construção do discurso de sedução em um jornal sensacionalista” foi originalmente apresentado como dissertação de mestrado da autora, em 1983.

“Espreme que sai sangue. Um estudo do sensacionalismo na imprensa”. Nos anos 2000, Márcia Franz Amaral (2003; 2005) e Marinalva Barbosa (2005) publicam trabalhos passando a revisar alguns conceitos, inclusive, o de sensacionalismo.

Amaral (2003; 2005) em análise revisional, considera que o termo sensacionalismo é associado a uma visão limitada da imprensa e elitista da cultura. Para a autora, o conceito de sensacionalismo está vinculado a produtos jornalísticos mais populares e suas citações acadêmicas são tão abrangentes que o termo se tornou amorfo. Amaral (2003; 2005) propõe que o caminho para avaliar criticamente o sensacionalismo está em considerar quais as acomodações utilizadas por essa imprensa para alcançar o segmento popular. A partir dessa perspectiva, consideramos que a linguagem utilizada pelo programa, sobretudo pelo apresentador, é uma das principais estratégias do programa sensacionalista para alcançar a audiência pretendida.

Os entrelaços entre sensacionalismo e informação nos programas policiais estão presentes nas discussões acadêmicas. Como pressuposto para a discussão, Amaral (2003) concorda com Dines (1971) que, ainda na década de 70, esclarece que todo jornalismo mexe com as emoções e sensações do público. A diferença, para autora, é que o jornalismo sensacionalista apresenta uma carga emocional mais intensa. Amaral (2003) se preocupa com os rótulos do jornalismo sensacionalista limitando, assim, uma discussão mais abrangente.

As práticas abrangidas pela caracterização sensacionalista tanto podem significar o uso de artifícios inaceitáveis para a ética jornalística, como também podem se configurar numa estratégia de comunicabilidade com seus leitores através da apropriação de uma Matriz cultural e estética diferente daquela que rege a imprensa de referência (AMARAL, 2003, p. 5-6).

No fim, Amaral (2005, p. 2) defende que “o sensacionalismo corresponde mais à perplexidade diante do desenvolvimento da indústria cultural no âmbito da imprensa do que um conceito capaz de traduzir produtos midiáticos populares mais recentes”. Acreditamos que essa perplexidade se dá pela alteração dos padrões de produção do jornalismo.

Angrimani (1995, p.40) enaltece a diferença: “a edição de um jornal sensacionalista não pode ser a mesma de um jornal analítico-informativo. Há necessidade de mostrar justamente o que o outro não mostra”. Por sua vez, Amaral (2006, p. 52) argumenta que o jornalismo popular

Baseia-se no entretenimento e não na informação, mistura gêneros, utiliza fontes populares e muitas vezes trata a informação de um ponto de vista tão particular e individual que, mesmo dizendo respeito à grande parte da sociedade, sua relevância se evapora. Muitas vezes, o interesse do público suplanta o interesse público não em função da temática da notícia, mas pela

forma como ela é editada, com base na individualização do problema, o que dá a sensação da não realização do jornalismo.

Quanto ao lugar do sensacionalismo associado ao mal jornalismo, tanto Marcondes Filho (1986), quanto Angrimani (1995) trabalham a questão. Nesse entendimento, chamar um jornal de sensacionalista é o mesmo que tirar sua credibilidade.

Se um jornal (telejornal ou radiojornal) é tachado de sensacionalista, significa para o público que o meio não atendeu às suas expectativas. Na abrangência do seu emprego, sensacionalista é confundido não só com qualificativos editoriais como audácia, irreverência, questionamento, mas também com imprecisão, erro na apuração, distorção, deturpação, editorial agressivo – que são acontecimentos isolados e que podem ocorrer dentro de um jornal informativo comum (ANGRIMANI, 1995, p. 14).

Pedroso (2001b) respalda-se no uso do que denomina “gramática do jornalismo sensacionalista”. A autora indica, ainda, que o sensacionalismo é uma forma de reconhecimento entre o jornal e as classes populares.

O efeito-sensacionalista é um processo de identificação e exacerbação do caráter singular dos acontecimentos através do destaque, acréscimo ou subtração de elementos linguísticos, visuais (sonoros) e ideológicos através da repetição de temáticas que contêm conceitos e valores que se referem à violência, à morte e à desigualdade social (PEDROSO, 2001b, p.14).

A autora considera que os efeitos dessa linguagem repetitiva têm o intuito de reforçar os estereótipos dos habitantes das áreas mais vulneráveis sem que as condições reais das misérias sociais geradoras da violência sejam abordadas. Pedroso (2001b) elenca alguns dos pressupostos utilizados nesse discurso, como a exploração do caráter singular e extraordinário dos acontecimentos sem contextualização; adequação ideológica às condições culturais, políticas e econômicas das classes populares; discurso repetitivo, motivador, despolitizador e avaliativo; exagero; variedade na apresentação gráfica; linguagem que valoriza a sedução e não a informação; exploração do extraordinário, entre outros.

Canavilhas (2011, p. 5) diz que “A espetacularização da notícia é consequência do domínio da observação sobre a explicação. A televisão procura prender o espectador, dando prioridade ao insólito, ao excepcional e ao chocante”. Para o autor, a informação-espetáculo se constrói a partir destes elementos: a seleção de dramas humanos; a dramatização, os efeitos visuais e, por fim, a reportagem “ao vivo”, que corresponde à cobertura na hora do acontecimento, tirando proveito da emoção do momento.

Alsina (2009) lembra que os jornais sensacionalistas se alicerçam mais nas emoções do

que na transmissão do saber¹⁶² (2009, p. 49). Essa linguagem que estimula respostas emocionais define, para Marinalva Barbosa (2005, p. 2), um “jornalismo de sensações”. “As sensações às quais nos referimos encontram-se na relação da leitura com o extraordinário, com o excepcional, aproximando esse tipo de notícia do inominável”. Além disso, a autora descreve que a narrativa é construída através da formação de mitos e figurações presentes no imaginário popular em representações arquetípicas. Destacamos, nesse aspecto, a descrição do programa Cidade Alerta no site da Rede Record, líder de audiência dos programas policiais nacionais: “Com um jornalismo corajoso, o Cidade Alerta combina informação e emoção na hora de apresentar ao público as principais notícias do dia”¹⁶³.

A cobertura dos crimes, fatos pitorescos, do improvável são as pautas referenciais para esses programas. Muniz Sodré (1992) relaciona os temas televisivos à chamada estética do grotesco. Para o autor, 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).

Posteriormente, Sodré (2002) articulou o seu trabalho com Raquel Paiva, considerando que tais programas transferiram o *ethos* festivo da praça pública para a tevê.

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).

Muito influenciados pela concepção de indústria cultural, Paiva e Sodré (2002) analisam a apropriação da transmissão da praça pública pelas tevês como o “encadeamento da cultura popular com a indústria cultural” (PAIVA; SODRÉ, 2002, p.111). Para eles, a televisão se apropria da espontaneidade popular¹⁶⁴, transformando-a em produto industrial, a fim de captar

¹⁶² O autor defende o 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).

¹⁶³ Disponível em: <http://comercial.recordtv.com.br/programacao-nacional/cidade-alerta/programa/>. Acesso em: 01 ago. 2018.

¹⁶⁴ Para Paiva e Sodré (2002, p. 111), a espontaneidade popular são “expressões simbólicas típicas da cultura rústica – plebeia das frações das classes economicamente subalternas”.

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).

Os autores concordam que 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 e 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).

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).

7.2 O Programa “Correio Verdade”

Oliveira (2015, p. 47) elenca a presença dos programas policiaiscos desde os anos 60, citando como exemplo o “002 Contra o Crime” e “Polícia às suas Ordens” (TV Excelsior, 1965/1966), “Patrulha da Cidade” (Tupi, 1965), “Plantão Policial Canal 13” (TV Rio, 1965/1966), “O Homem do Sapato Branco” (TV Globo, 1968). No entanto, foi no começo da década de 90 que o programa “Aqui Agora” (SBT, 1991) revigorou o formato. O “Aqui Agora”, diferente dos programas anteriores, transferiu a narrativa radiof nica para a televisão. Seu principal expoente, o radialista Gil Gomes, destacava a entonação das palavras que aumentavam os efeitos de suspense e a emoção. A linguagem coloquial, próxima do popular, aproximou o público “C” e “D” dos programas denominados informativos, gerando uma forte audiência. A mudança de horário em relação aos anteriores também foi importante. Exibidos mais cedo, em horários comerciais, seu sucesso rendeu versões regionais que até hoje estão posicionados na grade, principalmente, na hora do almoço.

Esse formato narrativo delineia até hoje os programas policiaiscos atuais, incluindo o

Correio Verdade, objeto do nosso estudo. Atualmente, os apresentadores têm um maior destaque do que os repórteres de rua. O formato prioriza a interação em estúdio ao invés das notícias gravadas. O apresentador é o âncora condutor do programa e interfere no “ao vivo”, chama as vinhetas e efeitos sonoros, pede o enquadramento e a repetição de imagens e opina sobre os acontecimentos. A construção do sentido das matérias é realizada de forma livre, oral e, na maioria das vezes, levada no improviso intuitivo. Há utilização de gírias, jargões e palavrões, tudo isso, geralmente, entre um efeito sonoro e outro. Os tons utilizados variam entre o investigativo, de deboche, de revolta e sedutor. Nem sempre há uma nota coberta escrita com antecedência. Há o discurso, geralmente ao vivo, apegado à emoção e baseado em valores prévios que são lançados aos telespectadores. Nisto, encontra-se geralmente um incentivo à violência, à generalização de consensos simplistas em torno dos problemas sociais, o reforço a estereótipos e ao preconceito.

O “Correio Verdade”¹⁶⁵ segue o padrão dos programas policiaiscos. Desde 2011, o programa é apresentado por Samuel de Paiva Duarte, conhecido por Samuka Duarte. Samuka conduz o programa ora com irreverência, ora com indignação. Discursos são proferidos antes e depois das exposições das matérias, entre elas estão as ações de *merchandising*. O forte sotaque nordestino respalda a linguagem coloquial do apresentador e os efeitos sonoros aumentam o tom de humor ou suspense, a depender da ocasião. No site da emissora, a descrição do apresentador relaciona duas características: “Samuka alia um discurso sincero com grande irreverência que envolve os telespectadores paraibanos e contribuem para que o **Correio Verdade** conquiste grandes índices de audiência”¹⁶⁶.

Araújo (2014), avaliando as versões nacional e local para a Bahia dos programas “Brasil Urgente” e “Cidade Alerta” concluiu que as versões locais possuem um caráter muito mais cênico e exagerado, prevalecendo uma perspectiva populista ligada ao assistencialismo e ao autoritarismo. Os apresentadores constroem seu lugar de autoridade com uma postura enérgica e intempestiva, como se fossem autoritários chefes de Estado (ARAÚJO, 2014, p. 167).

Durante o programa, é comum a presença de *bgs* com sirene de carros, sons de tiro, freadas de veículo ou frases que nos remetem ao humor e oralidade nordestina como “rapaz”, “misericórdia”, “dá para repetir?”. Os efeitos sonoros tanto aumentam a dramaticidade da ocasião como quebram as notícias violentas com humor, gerando o jogo de emoções. Além

¹⁶⁵ A pesquisa assistiu diversos programas disponíveis na página da TV Correio no YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLLyAOMmC8PO2he2gMYMsbxEo6C10470OJ>. Acesso em: 19 jul. 2018.

¹⁶⁶ Disponível em: <http://comercial.recordtv.com.br/programacao-local/correio-verdade/apresentador/>. Acesso em: 1 ago. 2018.

disso, os sons dão um tom ficcional à realidade gerando medo e suspense¹⁶⁷.

Figura 2 - O apresentador Samuka Duarte no estúdio¹⁶⁸



Fonte: Jornal Diário da Paraíba (on-line).

Samuka Duarte vem de origem popular, já trabalhou em feiras de rua e como vendedor ambulante, de onde poder ter vindo sua facilidade de improvisação e a facilidade na linguagem oral popular. O apresentador conseguiu entrar na comunicação sendo estagiário de uma rádio, onde ascendeu até se destacar como locutor e ser convidado para apresentador de um programa de televisão. Sua história é contada no livro “Como vencer na vida, Samuka conta tudo” (2013), de David Andrade. A obra foi um projeto encabeçado pelo próprio apresentador e relata histórias como sua infância pobre, que intensificam a identificação com o público.

O programa Correio Verdade existe desde 2003, sendo transmitido pela TV Correio na faixa do meio-dia. Filiada à Rede Record, na Paraíba, conforme dados divulgados pelo site Portal Correio, pertencente ao Sistema Correio de Comunicação, mesmo grupo da emissora, o programa é líder em audiência individual com 34,85% pela pesquisa Kantar Ibope, de outubro de 2017¹⁶⁹. Em entrevista concedida a Janaíne Aires (2014, p. 157), o apresentador afirmou que ficou quatro anos como líder de audiência, chegando a alcançar mais de 50% de pontos, fato divulgado em diversos portais jornalísticos. Na disputa, além do jornal mais tradicional local

¹⁶⁷ O sonoplasta chega a ser figura constante no programa, a quem Samuka Duarte se refere durante a apresentação do mesmo.

¹⁶⁸ Descrição da imagem: A imagem enquadra dos braços até a cabeça do apresentador dentro do estúdio. Ele está com as mãos abertas dando a ideia de gesticulação. Atrás dele, há o cenário do programa que corresponde a um telão com o nome do programa “Correio Verdade”.

¹⁶⁹ O texto não citou a audiência domiciliar. Fonte: <https://portalcorreio.com.br/ibope-confirma-tv-correio-e-lider-absoluta-na-hora-do-almoco-com-samuka-duarte/>. Acesso em: 13 ago. 2018.

JPB 1ª edição, da TV Cabo Branco, filiada à Globo no estado, estão três outros programas no formato policiaisco. O número deixa a Paraíba em posição de destaque em relação à quantidade de programas do gênero exibidos em outros estados do Brasil¹⁷⁰.

7.2.1 Estudo de caso: a notícia “Adolescente de 13 anos é estuprada em Bayeux”

O caso alvo de análise no nosso estudo reúne um conjunto de características relevantes que justificaram a sua escolha, mas a primeira delas é o fato de a cena veiculada ter sido objeto de fiscalização e punição do Estado por violar regras de conteúdo presentes no Código Brasileiro de Telecomunicação. Além disso, outros critérios contribuíram para a escolha, como o nível de violação de direitos contra criança e adolescentes exposto no programa, público vulnerável e que deveria receber atenção especial da sociedade e do Estado. A exibição gerou repercussões sociais e jurídicas negativas à emissora. A mesma cena foi objeto de Ação Civil Pública do Ministério Público Federal da Paraíba, com sentença de mérito publicada dois anos depois do início da ação. Tal fato proporcionou mais um instrumento comparativo ao tratamento dado pelo Poder Executivo e Poder Judiciário à regulação de conteúdo no Brasil.

Antes da exibição das imagens pelo programa, Samuka Duarte não faz alusão ao crime e se limita a anuncia-lo como “o caso que irá chocar a Paraíba”. A estratégia aumenta o suspense. Ao começar a falar sobre a pauta, seu nível de indignação já é tão latente que bate no estúdio com um cajado de madeira. Em seguida, seu discurso se assemelha a uma briga acalorada em que diz se defender dos demagogos hipócritas críticos dos sensacionalistas (categoria no qual Samuka, com muito orgulho, segundo o próprio apresentador, se encontra). O apresentador chama a reportagem. A matéria é realizada pelo repórter Jerônimo Ferreira. As imagens mostram o jornalista fazendo a contextualização breve dos fatos em uma rua do bairro em que aconteceu o crime. O repórter indica que uma adolescente de 13 anos foi estuprada e teve suas imagens divulgadas na internet. As cenas do estupro são exibidas desfocadas. As imagens são feitas em um quarto em uma curta distância. A adolescente está em cima de uma cama com a blusa amassada cobrindo somente seus ombros, o sutiã está à mostra. Um homem começa a tirar a calça dela. A imagem é cortada e na cena seguinte o homem se mexe em cima da adolescente. A garota aparenta não estar sóbria apesar de se movimentar um pouco durante a ação. O repórter remete à escola e ao bairro do crime e relata que as imagens foram

¹⁷⁰ A conclusão é feita a partir da leitura da tabela denominada “Programas Populares Produzidos no Brasil”, publicada por Janaíne Aires (2014, p. 31-32).

compartilhadas pela comunidade. O pai é entrevistado com áudio distorcido e imagem desfocada. Na entrevista, ele conta que ficou sabendo através de amigos sobre o compartilhamento do vídeo na comunidade “em que é muito conhecido”. O pai relata que um outro adolescente esperou sua filha sair da escola “pegou ela e puxou pra dentro da casa dele e foi chamar o outro para cometer [o ato sexual]”. O “outro” é o inspetor da escola na qual os adolescentes estudavam. O pai expõe o nome da escola, comunidade e o cargo do funcionário da instituição de ensino. Enquanto isso, as imagens voltam a ser exibidas. Dessa vez, o homem conduz a adolescente de um corredor até o quarto, nesse momento, o adolescente que estava gravando as cenas vai até o espelho e ao ver sua imagem refletida, sorri.

Em seguida, com imagem focada, o conselheiro tutelar da região é entrevistado. O conselheiro diz que tomou conhecimento do fato por denúncia anônima e informa os encaminhamentos dados pela instituição. Na hora das entrevistas, tanto do conselheiro quanto do pai da adolescente, as cenas do estupro são reexibidas. A matéria é finalizada. No estúdio, Samuka lê uma nota da Secretaria de Educação em um tom formal. Após seu término seu discurso volta a ser enfático enquanto destaca a vergonha da família.

7.2.2 As dicotomias entre o bem *versus* mal, o sagrado *versus* o profano e a ordem *versus* a desordem

Intervalo comercial. O apresentador inicia o bloco em que a notícia do estupro será veiculada. Após mandar abraços ao público, a postura de indignação é exteriorizada de forma rápida substituindo a de tom festivo. “Agora o caso em Bayeux que vai chocar a Paraíba [o apresentador bate o cajado no chão]. Atenção! [bate o cajado novamente] Um funcionário de uma escola do Estado”. Nesse momento, o apresentador bate, de forma cênica, o cajado várias vezes em um pilar do estúdio dizendo em tom de raiva “Eu fico virado, eu fico virado”. Enquanto isso, o sonoplasta e operador de áudio conhecido como “Coxinha” introduz o “bg” “Tenha calma homem” e uma música de suspense é colocada e acompanha toda a fala do âncora.

Durante alguns anos, Samuka Duarte teve como uma das suas principais marcas o chamado “cajado da revolta”. Era comum o apresentador erguer o objeto no ar em tom de raiva ou professoral ou bater o cajado nas paredes do estúdio. Para Aquino *et al.* (2011, p. 15), o apresentador disse que, em um certo dia, pegou o pedaço de pau que a produção usa para acender as luzes do estúdio “(...) e, comparando com o cajado que Moisés, usou para dividir as águas para o povo passar, eu o batizei não como o cajado de Moisés, mas como o cajado da

revolta”.

O programa “Correio Verdade” tem uma forte simbologia ao sagrado trazida tanto pelo cajado quanto pelas músicas cristãs que tocam enquanto o apresentador discursa. Samuka Duarte é filho de pastor e frequentador de igreja evangélica. A emissora é afiliada da Rede Record, cujo proprietário, Edir Macedo, é também o líder da maior igreja evangélica do Brasil, a Igreja Universal do Reino de Deus. O programa dá abertura para padres e pastores divulgarem seus eventos religiosos (VELOSO, 2013). Ao ser questionado sobre o uso recorrente do tema religião nos seus programas, o apresentador revela seu entendimento maniqueísta sobre o tema:

A gente tem que mostrar para o povo que a violência vem do demônio, Deus não faria uma coisa desse tipo e, se Deus existe, é claro que existe também o demônio, assim como existe o bem e o mal, o alto e o baixo. Eu uso este discurso para que as pessoas se aproximem de Deus, pois se você fizer isso seu lar é abençoado, porque a violência não se acaba com violência, se acaba também com as pessoas se aproximando de Deus (AQUINO et al., 2011, p. 15).

A religião também é utilizada pelo apresentador para se defender de acusações consideradas injustas. Na mesma semana do recebimento da denúncia do Ministério Público pela exibição das cenas de estupro, o apresentador e os diretores do programa e da emissora, totalizando sete pessoas, ajoelharam-se no estúdio ao som de uma música gospel agradecendo a audiência. Antes do ritual, o apresentador diz estar sofrendo injustiças por mostrar a verdade para público e clamou por sua defesa. As repercussões pela exibição do programa e, em seguida, pela denúncia ao Ministério Público movimentaram a sociedade civil, imprensa e a própria emissora. Aires (2018) diz que, após o ocorrido, a emissora lançou uma campanha denominada “Samuka é Dez”. Em defesa do apresentador, o dono do Sistema Correio de Comunicação, Roberto Cavalcanti, reiterou, ao nosso ver, a influência cristã e a visão estereotipada produzida cotidianamente pelo programa. Ao escrever um artigo intitulado “Vai trabalhar, vagabundo!”, Roberto Cavalcanti culpou os invejosos pela campanha negativa utilizada para difamar quem trabalha¹⁷¹. “Pois, no final, o julgamento será feito pelo cidadão – esses mesmos que têm, Ibope após Ibope, com as bênçãos de Deus, mostrado predileção pelo Sistema Correio” (CAVALCANTI, 2011).

Uma interessante análise trazida por Melo (2010) é o ritual de sacralização do discurso jornalístico na cobertura de crimes violentos. Respalhada na categorização entre o sagrado e o

¹⁷¹ O artigo completo pode ser lido em: <http://pblitoral.blogspot.com/2011/10/leia-vai-trabalhar-vagabundo-artigo-de.html>. Acesso em: 11 out. 2018.

profano do texto jornalístico de Jeffrey Alexander, a autora descreve o binômio: os envolvidos em condutas criminosas são os impuros ou poluídos e as vítimas o sagrado ou puros. Em análise ao caso do menino João Hélio, Melo (2010) descreve que a cobertura das passeatas, protesto e homenagens funcionavam como ritos de purificação do menino. “O Sagrado está na vítima, o profano no ofensor, a redenção é ilustrada em passeatas e atos públicos e a profanação é o registro detalhado do ato violento” (MELO, 2010, p. 346).

Quando as ações humanas violentas têm suas causas atribuídas ao diabo, a solução remete à fé e ao destino. Isso, na verdade, traduz o fracasso de entender como os indivíduos são capazes de determinados atos. Assim, os crimes violentos onde a sordidez e o grotesco estão presentes – o esquartejamento, a decapitação, a violência de pais contra filhos e vice-versa – ficam revestidos de um sentido sobrenatural pela carência de explicação racional. A lógica, então, é que as ações para a solução também fiquem no campo do sagrado [...] (MELO, 2012, p 344).

No mesmo sentido, para Zaffaroni (2012, p. 303, a mídia possui um papel importante no estímulo à vingança porque seu superficialismo de relatos com alta carga emocional divide a sociedade em “diferentes e maus” contra os “limpos, puros e imaculados”. Zaffaroni (2012 p. 311) diz que a morte desses criminosos é um produto natural da violência e que esse processo é como uma limpeza dos “germes patogênicos do corpo social, a escória social”.

Para Melo (2012), a imprensa posiciona os crimes violentos acima da condição humana deslocando o controle de suas ações para o divino. Tal questão repercute, segundo ela, no trauma cultural do medo como efeito de sentido, numa compreensão do mundo em que a morte está sempre presente como uma ameaça constante. A consequência é uma desmobilização social “que anestesia indivíduos que se encarceram em si mesmos para se proteger do outro, aquele que pode ser o perpetrador do mal” (MELO, 2012, p. 341). Bauman (2008, p.8) denominou de “conceito derivado” a sensação de vulnerabilidade presente nas sociedades modernas.

O “medo derivado” é uma estrutura mental estável que pode ser mais bem descrita como o sentimento de ser suscetível ao perigo; uma sensação de insegurança (o mundo está cheio de perigos que podem se abater sobre nós a qualquer momento com algum ou nenhum aviso) e vulnerabilidade (no caso de o perigo se concretizar, haverá pouca ou nenhuma chance de fugir ou de se defender com sucesso; o pressuposto da vulnerabilidade aos perigos depende mais da falta de confiança nas defesas disponíveis do que do volume ou da natureza das ameaças reais).

O ritual de sacralização apresenta-se também nessa dicotomia entre o bem e o mal no

nosso objeto de estudo. Em determinado momento do discurso, com forte tom de voz, o apresentador diz que defende “o povo da Paraíba, os homens de bem, as mulheres de bem e as crianças de bem!”. Sobre essa dicotomia maniqueísta entre o bom e o mau, Melo (2010, p.340) salienta que esse discurso une os indivíduos numa sensação de pertencimento e compartilhamento de sensações dessa comunidade imaginada e estimula o consumo desse tipo de notícias.

Pedroso (2001) chama a atenção para a formação dos estereótipos na formação do discurso dualista

Através da nominalização ou estereotipagem de grupos e pessoas, o jornal ao mesmo tempo segrega as identidades com comportamento transgressor num dualismo constante entre ordem-desordem e norma-desvio, e as exacerba, na medida em que valoriza discursivamente o espaço do crime e dos criminosos, situando-as próximas do exótico-e-ameaçador porque sempre centradas em um sentimento permanente de vingança (PEDROSO, 2001, p. 98).

Lipmann (2008) considera os estereótipos como uma ferramenta pedagógica imanente porque processa inúmeras informações de uma sociedade complexa. Essas concepções são alimentadas por algumas referências básicas disponíveis e repassadas pelos discursos midiáticos.

Muitas vezes, o discurso sobre a vítima insere-se na órbita de que a escolha pela vida de crime é desvio de caráter, não há contextualização da realidade social onde se vive. Fonsêca (2011, p.123), em análise sobre o programa “Bronca Pesada”, apresentado por Cardinot, em Pernambuco, observou também o discurso fatalista sobre os criminosos que, nas palavras do apresentador, não têm mais “jeito”. Ao tentar bifurcar o discurso entre polícia e ladrão, Deus e o diabo, trabalhador e bandido, os apresentadores, além da quebra do princípio da presunção da inocência, costumam ultrapassar os limites de dignidade dos acusados, aprofundando suas diferenciações. Sobre o assunto, Pena (2007) coloca:

Os julgamentos são influenciados pela formação e, também, pelo que os meios de comunicação nos apresentam como verdade. Somos cruéis em nossos julgamentos. Na maioria das vezes, esquecemos que eles são mediados. Se não forem pela imprensa, podem ser pelos nossos próprios preconceitos, pelo inconsciente ou pela linguagem. [...] os maniqueísmos se apresentam e o veredicto se resume à velha luta entre o bem e o mal. Só que os indivíduos são muito mais complexos do que isso (PENA, 2007, p. 113).

A violência tem razões existenciais profundas que variam de acordo com a sociedade. Como não há uma contextualização dos acontecimentos, em uma cobertura incessante de crimes, a simplificação dos fatos é o caminho mais utilizado. Canavilhas (2001, p. 5-6) elenca

duas regras fundamentais na exposição de conteúdos dramáticos e emocionais. A primeira consiste em garantir que o discurso seja compreendido por todos. Para conseguir esse objetivo, utiliza-se o recurso da simplificação, maniqueização e a atualidade (o transporte de um personagem ou fato do presente para o futuro). A segunda consiste na apresentação de uma linguagem simples e utilizada pelas ruas, fazendo uso de um tom apelativo, tautologias, hipérboles etc.

Outra bifurcação que localizamos é o sentido de retomada da ordem quando se dá a desestabilização dela. Há uma constante quebra da ordem natural com o crime grotesco, mas, logo em seguida, a restabelece com entrevistas ou cobertura de ações da polícia ou através do respaldo dos “cidadãos de bem”.

No programa analisado, durante a reportagem, o conselheiro tutelar é entrevistado. Sua declaração indica todas as providências que serão tomadas no caso. A matéria chega ao fim e o apresentador informa, em nota coberta, que a Secretaria de Educação tomou ciência do caso e irá averiguar para tomar as devidas providências. Durante a leitura do posicionamento da Secretaria de Educação, não há alteração da voz, mantendo um tom de seriedade. Logo em seguida, o apresentador começa outro discurso de indignação. Ao nosso ver, as fontes estatais do caso, o Conselho Tutelar e a Secretaria de Educação, fazem o papel do restabelecimento da ordem.

Hall *et al.* (2016), estudando a veiculação de crimes como notícia, concluíram que o tema provoca uma variação particular na produção das matérias. Para os autores, as notícias são moldadas a partir do consenso¹⁷² e os crimes representam exatamente a interrupção deste. Hall *et al.* (2016) colocam que a mídia, de uma forma geral, veicula, na maior parte do tempo, consensos sociais. O consenso, segundo o autor, é baseado em ações legais da vida comum dos indivíduos e, portanto, em acontecimentos naturais e instituições que forjam o Estado. Isso se dá, por exemplo, através da cobertura de fatos pré-agendados e de fontes oficiais na busca do jornalista por credibilidade. O consenso é quebrado pelo rompimento com a ordem social posta pelo direito (que divide os atos entre legítimos e não legítimos) e pelo Estado (que detém o domínio da força coercitiva). “A violência é também o supremo crime contra a propriedade e contra o estado” (HALL *et al.*, 2016, p. 238). Nesse sentido, noticiar um crime é considerar os que estão fora da sociedade, os que rompem com o consenso.

A ação destinada a estigmatizar e punir aqueles que infringem a lei, levada a

¹⁷² Para os autores, o consenso se baseia nos meios de ação legítimos e institucionalizados (HALL *et al.*, 2016, p. 237).

cabo pelos agentes formalmente nomeados como guardiões da moralidade e da ordem pública, constituem uma reafirmação simbólica dramatizada dos valores da sociedade e dos seus limites de tolerância. Se concebemos as notícias delineando uma realidade problemática, então o crime é quase por definição “notícia” (...). O crime é, então, “notícia” porque o seu tratamento evoca ameaças, mas também reafirma a moralidade consensual da sociedade; desenrola perante nós uma peça de moralidade moderna na qual o demônio é expulso tanto simbólica como fisicamente da sociedade pelos seus guardiões – a polícia e a magistratura. (HALL *et al.*, 2016, p. 237)

Hall *et al.* (2016, p. 240) consideram que, na cobertura de um ato criminoso e ilegítimo, o campo da significação se dirige a um lugar incontestável, nesse sentido, isso torna, para o autor, os programas, nessa área, bem-sucedidos, dentro da estrutura dominante das ideias.

Traquina (2004) define critérios de noticiabilidade como “o conjunto de critérios e operações que fornecem a aptidão de merecer um tratamento jornalístico, isto é, possuir valor como notícia” (TRAQUINA, 2004, p. 96). Os estudos sobre esses critérios, dentro do modelo dos valores-notícias, nos ajudam a compreender melhor não só a seleção dos fatos que serão noticiados, mas o direcionamento do sentido dado a estes. Aplicando ao nosso objeto de estudo, Veloso (2013, p. 82), a partir da observação participante da rotina de produção dentro do programa *Correio Verdade*¹⁷³, escreve que a elaboração da pauta obedece à hierarquia de valores, considerando inicialmente os casos mais trágicos como crimes de homicídio e violência sexual (VELOSO, 2013, p. 82).

Estudiosos como Wolf (2001), Hall *et al.* (2016), Traquina (2005), Lippman (2010), baseado nos padrões de repetição dos conteúdos das notícias presentes na mídia, produziram categorizações de valores-notícias¹⁷⁴. Na sua literatura, Traquina (2005) faz uma divisão de valores-notícias entre os de seleção e os de construção. Os valores de seleção conduzem os jornalistas na análise de qual fato deve-se tornar público, os de construção indicam como ele deve ser apresentado. De forma exemplificativa, tomaremos o quadro elaborada por Melo (2011), baseada em Traquina (2005):

¹⁷³ A pesquisadora permaneceu de abril a junho de 2012 no estúdio do Programa.

¹⁷⁴ Esses valores-notícias foram construídos sob a análise do jornalismo escrito. No entanto, achamos que seus conceitos e disposição de análise na sociedade acomodam-se perfeitamente à televisão.

Quadro 9 – Valores-notícia: seleção de fatos em construção do discurso baseado em Traquina (2005)

Valores-notícia de seleção	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conflito ou controvérsia relacionada ao fato; ✓ Morte relacionada a eventos conflituosos; ✓ Notoriedade ou celebridade do indivíduo envolvido no episódio; ✓ Proximidade cultural e geográfica do fato em relação ao meio de comunicação; ✓ Relevância em virtude do impacto sobre a vida social; ✓ Novidade que envolve o episódio (o imprevisto, o pitoresco, o raro); ✓ Tempo como determinação da atualidade do fato ou de sua contagem na história; ✓ Tangibilidade ou notabilidade do fato (seu aspecto manifesto); ✓ Imprevisibilidade do evento.
Valores-notícia de Construção	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Simplificação textual da notícia para sua compreensão; ✓ Amplificação das consequências ou sentimentos relacionados ao evento em declaração de indivíduos envolvidos no fato e percebidos pela audiência; ✓ Relevância do episódio para a vida social, apresentada em encadeamento de ideias no discurso; ✓ Personalização do fato, com a identificação (emocional) dos indivíduos envolvidos no evento; ✓ Dramatização textual do fato; ✓ Consonância do fato em narrativa que o contextualiza na atualidade.

Fonte: Melo (2010, p. 204).

Os valores-notícia conduzem a escolha da pauta e como ela deve ser abordada. No caso dos crimes violentos, a intensificação de alguns valores na busca pela audiência é observada claramente. Para os valores de seleção, a simplificação e a consonância são visíveis na ausência de contextualização do problema da segurança pública e a julgamento premeditado dos acusados. Quanto aos valores de construção, a narrativa sensacionalista destaca, em particular, a dramatização e a amplificação dos acontecimentos. “Onde há morte, há jornalistas. A morte é um valor-notícia fundamental para esta comunidade interpretativa e uma razão que explica o negativismo do mundo jornalístico”. (TRAQUINA, 2005, p. 79)

Voltamos à reflexão de Hall *et al.* (2016), ao dizerem que os valores-notícia aos quais chamam de “formais” são o primeiro plano de uma estrutura mais profunda escondida. Para o primeiro plano são necessários os pontos de vistas consensuais da sociedade. Os valores-notícia fazem parte, para o autor, de uma estrutura ideológica que conduz à formação da notícia. Os fatos sociais que ganham destaque entraram na teoria do agenda-*setting* com um novo entendimento do poder que a mídia goza ao pautar os espaços de visibilidade, produzindo efeitos de sentido ao público e conduzindo suas principais preocupações sociais.

Ainda em 1922, Walter Lippman (2010) repercute o entendimento de que o poder da imprensa se dá por ela ligar os homens aos acontecimentos mundanos. Exclusivamente sobre os valores-notícia dos crimes violentos, Hall *et al.* (2008) elencam:

Quadro 10 - Indicadores de valores notícias dos crimes violentos baseados em Hall *et al.* (2008)

Indicadores de valores:	✓ Seriedade do ato violento sobre o(s) indivíduo(s) vítima(s) da ação
	✓ Elementos chocantes, bizarros, incomuns e imprevisíveis da ação ou de sua(s) consequência(s)
	✓ Circunstâncias emocionais ou dramáticas da ação
	✓ Infração de regras sociais estabelecidas
	✓ Envolvimento de indivíduos de posição de prestígio ou fragilidade na condição de vítima ou perpetrador

Fonte: MELO (2010, p. 209).

No caso da reportagem do estupro em Bayeux, localizamos todos os indicadores de valores acima citados baseados em Hall *et al.* (2008). Esses indicativos nos ajudam a entender o potencial de repercussão social causado como a notícia independente do sensacionalismo despejado nela pelo programa em questão. A pesquisa realizada por Fonsêca (2011) ao programa policial “Bronca Pesada”¹⁷⁵ enumerou quais os crimes que tinham mais espaço no programa. O homicídio ficou em primeiro lugar, distante em quase o dobro ao segundo crime mais veiculado, o roubo. Nos programas, o crime contra a vida também teve o maior número de chamadas, sendo narrado pelo apresentador várias vezes, “o que pode levar a notícia repetida a adquirir um caráter fixo no imaginário da audiência” (FONSÊCA, 2011, p. 111). Além disso, ainda que o crime de homicídio seja violento em si, ao retirar o bem de maior resguardo, a vida, os programas exageram na sua exibição ao tempo que recorrem, muitas vezes, ao uso violência para “acabar com a criminalidade” ou “para dar jeito ao criminoso”. O resultado é um círculo vicioso em que a transmissão de um ato violento gera um discurso de humilhação ao acusado e de mais incitação à violência.

7.2.3 Os defensores da moral e do bom costume

“Porque não é com você o que nós vamos mostrar agora”, diz Samuka Duarte em tom alto em sua fala de indignação pelo caso. O argumento é frequentemente utilizado pela sociedade para deslegitimar o discurso de quem defende o devido processo legal e a atuação do Estado e, somente ele, na resolução dos crimes. A frase aproxima o telespectador da vítima do crime e o faz experimentando emoções e comportamentos mais genuínos, como necessidade de proteção da prole, a raiva e o medo. O direcionamento da frase distancia o telespectador de um

¹⁷⁵ O programa apresentado por Cardinot foi transmitido pela TV Jornal, afiliada ao SBT, em Pernambuco, até 2016. Atualmente, o apresentador tem o programa “Por dentro com Cardinot”, na mesma emissora.

olhar minimamente empático sobre o acusado e valoriza suas emoções desviando-o do uso da racionalidade¹⁷⁶. A utilização do direito como pacto social de resolução dos conflitos busca o uso da razão na aplicação da justiça.

O que nós vamos mostrar agora se fosse com uma filha sua, com uma irmã sua, vocês eram os primeiros a ligar para mim: "Samuka [fingindo choro], bote aí a matéria, defenda!" Vocês estão querendo fazer o jogo de quem? Vocês estão querendo fazer o jogo de quem? [...] Quem ficar contra mim pegue esse cara aí e bote com sua filha de 13 anos! (CORREIO VERDADE, 2011).

Além do maniqueísmo, ao quase que esbravejar “me defenda”, o apresentador assume o papel de defensor da ordem social que construiu. Samuka continua a dizer, após a exibição da matéria que vergonha maior do que o estupro é não o mostrar. O apresentador se colocou na posição de mediador, como se estivesse atendendo a um pedido do público para protegê-lo. Kehl e Bucci (2004, p. 21), localizando a televisão nos contextos de poder na sociedade, indicam que nenhuma estrutura de poder pode se sustentar “se não for capaz de produzir nenhum tipo de engajamento subjetivo daqueles que ela submete, organiza, explora ou protege”.

Na continuidade do discurso, o âncora fala que a vergonha maior é “empurrar a sujeira pra debaixo do tapete” e afirma que a TV Correio não faria isso para esconder os fatos. Ocorre uma reversão dos valores basilares construído pelo jornalismo, Samuka passa visões deturpadas sobre a independência do veículo, a busca pela verdade e até mesmo uma noção de serviço público¹⁷⁷ ao valorizar a exposição de uma adolescente em um dos crimes que mais ferem a dignidade do sujeito. Há ainda uma insinuação de que a exibição da matéria garantiria a justiça e resolução do caso.

Localizamos, nesse caso específico, o discurso de Samuka pela defesa de valores religiosos e familiares. Araújo (2014, p.168) coloca que a religiosidade entra nos programas policiais como um poder moral válido, garantidor da moral e dos bons costumes.

Com o fim da matéria, Samuka Duarte informa a decisão de não colocar a imagem do

¹⁷⁶ Para o penalista Zaffaroni (2012, p. 306), “Como a comunicação de imagens não costuma ser atrativa – ter gancho – provocando pensamento, deve impactar na esfera emocional mediante o concreto. Por isso, não é de se estranhar que os noticiários mais pareçam uma síntese de catástrofes, que impressionam, mas que não dão lugar a reflexão”.

¹⁷⁷ Traquina (2004, p.34-35) remete a época de ouro do jornalismo no século XIX como o surgimento desses valores tão caros à imprensa e a sociedade. Marcos Dantas (2013, p. 229) diz que nas condições do capitalismo atual “será necessário recuperar e reafirmar o princípio do serviço público: aquele essencial por razões sociais ou estratégicas, por isto submetido a regras de interesse maior da sociedade, estabelecidas e implementadas pelo Estado.”

pai (ainda que sua imagem tenha sido exibida em desfoque) em reprise porque o pai estava envergonhado. “Nós defendemos as famílias”, diz Samuka, justificando a escolha. No entanto, logo em seguida, ele pede para colocar as imagens (que também estão em desfoque) “do safado que está em cima da garota”. Nas cenas, como já citado, a câmera está posicionada atrás do acusado, filmando ele de costas, de modo que as imagens expõem muito mais a adolescente do que o adulto. As imagens do estupro são reexibidas enquanto o apresentador comenta com uma música de suspense de fundo:

Não colocamos a imagem do pai porque o pai está envergonhado. A mãe também e o vídeo dessa garota está na internet. [As imagens voltam para o estúdio] Que vergonha pra família, coitada! O pai está envergonhado, a mãe também. Ele dopou a garota ou não dopou? Chamou o garoto de 15 anos para também fazer o serviço. Nós respeitamos as famílias. Nós respeitamos as famílias. Por isso é que nossa direção, a diretora Cristina resolveu não mostrar a imagem do pai nem mãe porque já basta a vergonha que eles estão passando. É uma vergonha, é uma vergonha esse cara fazer isso.

Na fala, em 40 segundos, o apresentador repete a palavra “envergonhado” ou “vergonha” por seis vezes, na maioria delas, quatro, referindo-se ao pai e à mãe da garota. Dramatizando o acontecimento, ele afirma, a todo tempo, a defesa da família, quando o que o faz é transformar suas vidas em um espetáculo. O apresentador reverte a ordem do discurso, preocupando-se com a reputação da família enquanto revitimiza a adolescente¹⁷⁸. Por fim, Samuka, termina seu desabafo citando os elevados índices de audiência conquistados pelo programa como se vinculasse a audiência à credibilidade.

Para Veloso (2013), o discurso do apresentador Samuka Duarte, de uma forma geral, se estrutura sobre dois pilares: o discurso religioso e a crítica ao Estado, incluindo aí tanto a gestão pública, como suas leis. “Em alguns momentos ele atribui a culpa pelas “mazelas” sociais a uma ausência de experiência religiosa, noutras à classe política do país que está mergulhada na corrupção” (VELOSO, p. 93). A autora esclarece que esse movimento traz um público tanto religioso quanto preocupado pela moralização da sociedade. Oliveira (2015), em outro estudo sobre a recepção do programa “Correio Verdade”, indica que o programa reforça os valores trazidos pelo público. Em duas das famílias que acompanhou, o autor descreveu, em seu diário de campo, reações de telespectadores como as de agradecimento a Deus pelo sucesso da criação dos filhos longe da criminalidade. Oliveira (2015) registrou também compreensões do público

¹⁷⁸ Janaíne Aires (2014) analisando o caso em sua dissertação de mestrado chama atenção para o fato de como a situação reflete a matriz machista da cultura brasileira. Em outro momento, Samuka Duarte se refere ao estupro utilizando o termo “serviço”: “Chamou o garoto de 15 anos para também fazer o serviço”.

das razões para o cometimento de crimes: a “falta de Deus no coração”. Roxo e Sacramento (2013) colocam que esses apresentadores fazem uso de seu personalismo e carisma para condenar a quebra dos valores socialmente compartilhados.

Para Janaíne Aires (2014), o programa “Correio Verdade” como um todo constrói uma imagem de Samuka Duarte como “defensor do povo”. A denominação do “defensor do povo” encontra espaço em locais onde há poucos suportes sociais advindos do Estado. Samuka Duarte, visando a fidelização da audiência, sugere o acolhimento das pessoas que compõem o público, ao aparentar trazer soluções para seus problemas, aliviando as tensões sociais através do discurso indignado e moralizador. A noção é reiterada pela emissora, o Correio Verdade é definido pelo site da emissora como um programa que “trabalha em prol da melhoria social do nosso Estado e fala a língua do povo com resultados que fazem a diferença” (TV CORREIO, 2018).

Para Aires (2014), o objetivo desse *status* é a manutenção dos interesses dos radiodifusores do Sistema Correio de Comunicação e da política partidária. Samuka já se filiou a três diferentes partidos políticos, sendo o último ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), através do qual chegou a cogitar a candidatura ao cargo de deputado estadual nas eleições de 2018. A candidatura não foi efetivada, mas o apresentador faz uso de sua popularidade para apoiar abertamente candidatos como o deputado estadual Genival Matias (Partido AVANTE, antigo PTdoB) que conseguiu sua reeleição no pleito¹⁷⁹. Além dele, o dono na emissora, Rodrigo Cavalcanti, tem históricas ligações políticas. Em 2009, assumiu como suplente do Senador José Maranhão, que deixou o cargo para assumir o Governo da Paraíba. Rodrigo terminou o mandato pelo PRB em 2011.

Além da cobertura de crimes o programa Correio Verdade também tem a “Caravana da Verdade”, ação social que leva a bairros periféricos serviços (consultas, corte de cabelo, retirada de documentos) e entretenimento¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Emerson Machado Lima, conhecido como “Môfi”, deixou o cargo de repórter do programa em junho de 2018 para se candidatar ao cargo de deputado federal. Apesar do expressivo número de votos, 33.049, o repórter não conseguiu ser eleito. Disponível em: <https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/candidatos/pb/deputado-federal/mofi-7000/>. Acesso em: 01 agosto 2018.

¹⁸⁰ A “Caravana da Verdade” foi extinta. Atualmente, a emissora divulga ações realizadas pela Fundação Solidariedade, braço social do Sistema Correio de comunicação.

Figura 3 - O apresentador Samuka Duarte na caravana da verdade¹⁸¹



Fonte: Reprodução Jornal Correio da Paraíba (on-line).

Em análise mais abrangente sobre dois programas policiais da Bahia, o Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania (CCDC) da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (Facom/UFBA)¹⁸² registrou que os temas mais recorrentes dos programas, após as ações de *merchandising*, são os assassinatos e as ações assistencialistas¹⁸³. As ações assistencialistas, conforme relatório do CCDC, são caracterizadas por distribuição de prêmios aos participantes dos programas em quadros e de ajuda material, em casos de pessoas vítimas de tragédias naturais.

Guareschi *et al.* (2007) chegam a denominar essa utilização como “assistencialismo midiático”. Para o autor, esse assistencialismo é capaz de produzir relações de uma subjetividade dependente muito típica à cultura brasileira. O autor analisa o histórico assistencialista no Brasil e o percebe como forma garantidora de relações sociais que lhe tragam vantagens. Segundo o autor, “tais práticas assistenciais funcionam como um aparato extremamente eficiente de manutenção das relações sociais assimétricas, e, em grande parte, desiguais e injustas de nossa formação capitalista” (GUARESCHI *et al.*, 2007, p. 16).

¹⁸¹ Descrição da imagem: O apresentador Samuka Duarte está em um palco em plano mais elevado. Ele está sorrindo pousando para a foto de braços abertos. A mão direita faz um sinal de positivo e a esquerda segura um microfone. Abaixo, há um grande grupo de pessoas em uma área verde no plano inferior.

¹⁸² O relatório é resultado do projeto Democratização da Comunicação na Bahia. O Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania (CCDC) conta com os trabalhos de parceria das organizações civis CIPÓ (Comunicação Interativa) e Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social). A metodologia utilizada foi de monitoramento dos programas “Na Mira” e “Se Liga no Bocão” transmitidos em Salvador.

¹⁸⁰ “Por meio das práticas assistencialistas, os detentores do poder sempre procuravam passar a ideia de que o povo não merecia de fato aquilo que estava sendo concedido, além de iludir a população com uma imagem bondosa e caridosa, que ocultava uma prática que, no fundo, tinha como objetivo anestesiar os oprimidos e perpetuar a mentalidade de exploração presente no país desde sua fundação”. (GUARESCHI *et al.*, 2007, p. 6).

No caso do Correio Verdade, a manutenção das relações de poder (GUARESCHI, 2007) ou o engajamento (BUCCI; KEHL, 2004) é realizado tanto pelo programa de televisão quanto pela caravana assistencialista.

Os autores Bucci e Kehl (2004) fazem uso do conceito “sociedade do espetáculo”, construído por Guy Debord (1997), em 1967, que é fruto de uma análise da sociedade a partir da relação entre mercadoria e imagem. Para Debord (1997, p. 13), 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). Kehl e Bucci (2004), nesse contexto, respondem como a televisão continua a atravessar as estruturas de poder de forma atualizada, 40 anos após a construção do conceito por Guy Debord.

O poder pode ser mais bem descrito, hoje, como o mecanismo de tomada de decisão que permite o modo de produção capitalista, transubstanciado em espetáculo, a sua reprodução automática. O poder, portanto, é a supremacia do espetáculo – a nova forma do modo de produção capitalista, como descobriu Guy Debord, nos anos 60 – sobre as atividades humanas. O poder, enfim, é a gestação do espetáculo pelos seus encarregados que, no entanto, não são seus atores, mas seus subordinados”. (BUCCI; KEHL, 2004, p. 20).

A sociedade do espetáculo configura as relações sociais pautadas numa troca mútua de consumo e venda de imagens. Nesse sentido, David Harvey (1992, p. 63-64) explica

Porque a televisão é ela mesma um produto do capitalismo avançado e como tal, tem que ser vista no contexto da promoção de uma cultura do consumismo. Isso dirige a nossa atenção para a produção de necessidades e desejos, para a mobilização da fantasia, para a política da distração como parte do impulso para manter nos mercados de consumo, uma demanda capaz de conservar a lucratividade da produção capitalista.

A televisão entra na engrenagem da conjuntura de forças operadas pelo capitalismo contemporâneo porque, no entender de Bucci e Kehl (2004), o capitalismo contemporâneo se transformou no modo de produção de imagens.

7.3 Análise da Violação de Direitos

Como já mencionamos no capítulo 2, tomamos como base a série de livros “Violação da mídia brasileira” de Suzana Varjão (2015; 2016a; 2016b), produzidos pela ANDI em parceria com o Intervozes e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MP). A escolha do referencial teórico consiste na tentativa de analisarmos de forma ampla a violação

de direitos praticadas no nosso estudo de caso, na medida em que os livros mostram ferramentas práticas de avaliação da mídia sistematizada em critérios confiáveis.

Inicialmente, o trabalho trouxe um arcabouço legal que envolve a regulação da mídia e a proteção de direitos fundamentais construindo um quadro de referência para permitir identificar as violações produzidas por programas de rádio ou TV (VARJÃO, 2015a)¹⁸⁴. Foram considerados a legislação brasileira em geral (desde a Constituição Federal de 1988 até, por exemplo, o Estatuto da Igualdade Racial), a legislação multilateral (Convenções, pactos internacionais etc.) e instrumentos de autorregulação (a exemplo de Códigos de Ética dos jornalistas brasileiros).

Em seguida, após a avaliação de 28 programas de rádio e televisão durante 30 dias, o material possibilitou a identificação de nove indicadores com as violações mais presentes:

Quadro 11 - Tipos de violações de programas policiais baseados em Varjão (2015a)	
Os tipos de violações	1 - Desrespeito à presunção de inocência;
	2 - Incitação ao crime e à violência;
	3 - Incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais;
	4 - Exposição indevida de pessoa(s);
	5 - Exposição indevida de família(s);
	6 - Discurso de ódio e Preconceito de raça, cor, etnia, religião, condição socioeconômica, orientação sexual ou procedência nacional;
	7 - Identificação de adolescentes em conflito com a lei;
	8 - Violação do direito ao silêncio;
	9 - Tortura psicológica e tratamento desumano ou degradante.

Fonte: Varjão (2015a).

Esses identificadores permitiram caracterizar e quantificar as principais violações de direitos nos programas policiais. O trabalho se debruçou sobre um conjunto de 10 programas do gênero no rádio e 20 programas de TV espalhados nas cinco regiões do país¹⁸⁵. Os resultados são mencionados adiante através de grau comparativo com o nosso caso estudado.

Sobre o nosso objeto, a notícia e os comentários de Samuka Duarte sobre a reportagem da adolescente estuprada em Bayeux localizamos 4 indicadores.

¹⁸⁴ Interessante notar que não há no ordenamento jurídico lei específica direcionada a resguardar direitos violados por veículos de comunicação.

¹⁸⁵ O prazo de monitoramento foi de 30 dias corridos a contar do dia 2 de março de 2015 e finalizado dia 31 de março do mesmo ano.

Quadro 12 - Indicadores localizados no estudo de caso “Correio Verdade”

Indicadores localizados	1 - Desrespeito à presunção de inocência;
	2 - Exposição indevida de pessoa;
	3 - Exposição indevida de família;
	4 - Identificação de adolescentes em conflito com a lei.

Fonte: Elaboração própria, baseada em Varjão (2015a).

O primeiro deles é o **desrespeito à presunção de inocência**¹⁸⁶. A reportagem tem início com informações do bairro e do nome da escola em que o acusado trabalhava. Em seguida, o pai, em entrevista, informa a função do acusado: inspetor. A informação é confirmada pelo conselheiro tutelar entrevistado após o pai da adolescente. As informações, conforme o conselheiro, são baseadas em uma denúncia anônima e do inquérito policial. O programa em questão passou informações passíveis de fácil identificação do acusado, sobretudo aos moradores do meio social onde vive. Esse aspecto fere diretamente o princípio da presunção de inocência. Tal princípio está resguardado na Constituição Federal de 1988, principalmente no inciso LVII que diz “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”¹⁸⁷.

Percebemos, nesse caso, que houve uma apuração mínima dos fatos, tendo em vista o inquérito policial e as imagens do crime que comprovam sua participação, mas, ainda assim, não afasta a violação à presunção de inocência. A informação jornalística pode ser transmitida sem a exposição direta dos acusados e das vítimas. A quebra da presunção de inocência é prática rotineira nos programas jornalísticos sendo, em alguns casos, útil para a sociedade sua identificação pública em alguns casos pela imprensa, como por exemplo do acusado se encontrar foragido do sistema penitenciário após o trânsito e julgado de sua sentença penal condenatória ou devido à alta periculosidade que possa representar à população¹⁸⁸. No entanto, esse “método de investigação” merece ser problematizado, pela eficácia duvidosa (não mensurada, não monitorada), e pelos riscos (físicos, morais, psicológicos) que impõe a estas pessoas, seus familiares e amigos” (VARJÃO, 2016). Sendo assim, acreditamos que a liberdade de imprensa deve ser usada de forma muito cuidadosa nesses casos nos quais outros bens jurídicos estão sendo afetados, como a legítima defesa, a imagem, a honra e o devido respeito

¹⁸⁶ Alguns autores chamam também de princípio da não-culpabilidade.

¹⁸⁷ Outros incisos são essenciais para uma maior compreensão deste princípio como o inciso LIV “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”; inciso LIII “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” e inciso LIV “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

¹⁸⁸ Há, ainda, a relativização da proteção do direito de imagem quando o crime é cometido por pessoas públicas, como artistas ou ocupantes de cargos públicos.

ao processo legal. Vale ressaltar que o Código de Ética da profissão reitera esse entendimento no seu artigo nono: “A presunção de inocência é um dos fundamentos da atividade jornalística”.

Para a doutrina jurídica, o princípio da presunção de inocência quer resguardar todo um sistema de garantias que envolvem a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal. Tourinho Filho (2012, p. 89) diz que a presunção de inocência “é um ato de fé no valor ético da pessoa, própria de toda sociedade livre”. Outro âmbito de presunção é o da liberdade. O acusado não pode ter seus direitos civis e políticos reduzidos até a sentença condenatória.

No estúdio, Samuka Duarte pede a repetição das cenas: “coloque só as imagens embaçadas do safado que está deitando em cima da garota”. As imagens, na maior parte do tempo, mostram o acusado de costas, deitado sobre a menina. Em seguida, o apresentador chama o acusado de “canalha” diversas vezes. Nesse momento, há uma punição simbólica do acusado. Em entrevista, Aires (2018) indica que, em outras ocasiões, pelo menos duas vezes, Samuka Duarte (que também se fazia, às vezes, de repórter) esteve em delegacias e dizia que se pudesse matava os criminosos enforcados, enquanto aproximava as mãos do pescoço do acusado.

Analisando a interferência da mídia no processo penal, Batista (2002 p. 16) diz: “Não se trata aqui de influenciar um tribunal, senão de realizar diretamente o próprio julgamento”. No mesmo sentido, Bucci e Kehl (2004, p. 244-245) observam que

[...] esses programas apelativos de sensacionalismo policial constituem um atentado à cidadania. Eles desinformam o telespectador sobre a organização dos direitos e iludem o desinformado com soluções violentas que conduzem à barbárie. De modo oportunista, eles confundem inquérito com julgamento, fazem apologia (dissimulada ou nem tanto) da pena de morte como se ela prescindisse de julgamento justo, como se ela fosse uma execução sumária (‘solução relâmpago’) (BUCCI; KEHL, 2004, p. 244-245).

Zaffaroni (2000, p. 18) chega a incluir as “agências de comunicação social” dentro do sistema penal. Para o autor, a mídia cumpre um papel de criminalização secundária ao agir punitivamente sobre pessoas que ainda estão sendo investigadas¹⁸⁹. Mostra-se, claro, a utilização conformadora do sentimento de impunidade social. Destacaremos duas consequências desse comportamento, o aumento da cultura do “punitivismo” penal (no âmbito

¹⁸⁹ Nos seus dizeres: “Enquanto a criminalização primária (elaboração de leis penais) é uma declaração que, em geral, se refere a condutas e atos, a criminalização secundária é a ação punitiva exercida sobre pessoas concretas, que acontece quando as agências policiais detectam uma pessoa que supõe-se tenha praticado certo ato criminalizado primariamente, a investigam, em alguns casos privam-na da liberdade de ir e vir, submetem-na à agência judicial, que legitima tais iniciativas e admite um processo” (ZAFFARONI *et al.*, 2003, p. 43).

do recrudescimento de normas, com aumento de penas e no direcionamento dos casos para a prisão como solução para a criminalidade social) e da justiça privada (em que há uma negação e substituição do estado na resolução dos conflitos, com a busca de justiça pelas próprias mãos). Além do mais, o imediatismo inflado na resolução dos casos proferidos pelos apresentadores vai de encontro ao tempo processual penal. O princípio da jurisdicionalidade infiltra no processo a ampla defesa e o contraditório, enquanto que a televisão pune imediatamente o acusado.

Os indicadores seguintes localizados na reportagem são a **exposição indevida de pessoa e exposição indevida de família** (violações 04 e 05 do quadro 11). Esses são, ao nosso ver, os indicadores de maior destaque pelo nível de desrespeito dos direitos das crianças e adolescentes exibidos às 12h54min (doze horas e cinquenta e quatro minutos)¹⁹⁰. Conforme Varjão (2015a, p. 20), a exposição indevida de pessoas ocorre quando o jornalista expõe a intimidade de uma pessoa submetendo-a a constrangimento público e expondo-a ao estigma social¹⁹¹.

O artigo 28 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão orienta a “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”. A previsão legal embasou, como veremos adiante, a multa realizada pelo Ministério das Comunicações sobre o episódio.

A busca pela audiência gera disputas acirradas intensificando o caráter sensacionalista e gerando um ambiente de maior desvio ético. A competição também provoca críticas públicas entre seus apresentadores. Sobre o nosso estudo de caso, o estupro da adolescente de 13 anos, o fato também foi notícia em outras duas emissoras concorrentes como o programa “Caso de Polícia”, da TV Tambaú (SBT local) que optou por não exibir as cenas do crime. O apresentador Fábio Araújo, que também fez a matéria *in loco* justificou a escolha ao vivo para não expor a adolescente, mas não se preocupou em informar o nome do bairro e da escola em que ela estuda, e entrevistar o pai da garota. Durante a veiculação do programa, o apresentador chama várias vezes, em tom de indignação, órgãos como o Ministério Público e a Polícia para a responsabilidade dos fatos. “Precisamos agir de forma racional [...]. Arrumaram uma criança de 13 anos e conseguiram fazer aquilo ali e mostrar na televisão como se fosse um circo, como

¹⁹⁰ A citação da hora remete à hora informada por Samuka Duarte no início do bloco que apresentou a matéria.

¹⁹¹ Rossato (2016, p. 129) ressalta que todo ser humano tem direito ao respeito como forma de ser resguardada a sua intimidade, sua identidade, seus valores. Contudo, em relação às crianças e aos adolescentes, esse direito surge potencializado, pois os danos que podem surgir em razão de sua inobservância são irreversíveis, acompanhando aquelas pessoas por toda a sua vida.

se fosse um filme pornô! [fala em um tom de voz alto e com indignação]” (Fábio Araújo)¹⁹².

Outro programa concorrente no horário, o TV Repórter Paraíba¹⁹³, divulgou por 22 segundos as cenas de estupro, tempo bem menor do que o programa Correio Verdade, que optou pela repetição das principais cenas exibindo as imagens do estupro por 1 minuto e 07 segundos. O programa TV Repórter entrevistou o pai da adolescente e uma funcionária da escola, mas omitiu na reportagem informações como o nome do bairro e da instituição. As imagens de estupro e a entrevista com a funcionária da escola estão em desfoque.

Na análise da construção narrativa, sobretudo do discurso de Samuka Duarte, percebemos o papel secundário que os adolescentes exercem sem que haja cuidado com sua proteção. Posturas como essas reforçam a ideia de que os direitos das crianças e dos adolescentes não encontram proteção especial efetiva. No programa, o que ocorre é o linchamento público do acusado pelo seu ato (“canalha”, “cabra safado”), o detalhamento do crime (“olha ele tirando a roupa dela”, “ela está como se tivesse dopada”) e a preocupação com a moral da família (o pai está envergonhado, a mãe também).

A doutrina da proteção integral caracteriza-se exatamente como um novo modelo de tratamento jurídico diferenciado que se contrapõe com o modelo de situação irregular do Código de Menores de 1979. A preocupação do Código debruçava-se somente sobre o caso dos adolescentes “irregulares”, em situação de vulnerabilidade, sem residência fixa, envolvidos com drogas, por exemplo, enquanto que o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 preocupa-se em proteger integralmente todas as crianças e adolescentes. A proteção integral as crianças e aos adolescentes visa assegurar exatamente um desenvolvimento pleno de suas potencialidades para o alcance da vida adulta. Ao inverso, os danos ocasionados pela exibição das imagens pelo “Correio Verdade” podem acompanhá-los durante toda a vida¹⁹⁴. Tanto o discurso de redução da maioridade penal, quanto à invisibilidade dada pelas adolescentes vítimas de crimes ou a revitimização desses com a exposição incansável dos fatos, constituem um retrocesso civilizatório ao que o Estatuto representa.

¹⁹² A matéria veiculada sobre o assunto é acessada pelo link disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GMiIzzjHQDw>. Acesso em: 13 ago. 2018.

¹⁹³ A matéria do programa pode ser vista no link disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=l2NhnmvIzoo&t=3s>. Acesso: 13 ago. 2018.

¹⁹⁴ O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pela Federação Internacional dos Jornalistas (FIJ) elencaram recomendações para os veículos de comunicação na elaboração das matérias “a) lembre-se de que o menino ou a menina tem direito à privacidade, ao sigilo e à proteção de situações de injúria (ofensa) e represálias; b) imagens ou relatos que possam colar a criança, seus irmãos ou pessoas próximas em situação de risco (mesmo quando as identidades são trocadas ou omitidas) não devem ser publicadas; c) assegure-se que a criança não será colocada em risco ou prejudicada pela exposição de sua casa, comunidade ou localização; d) não estigmatize a criança ou adolescente, evitando a categorização ou as descrições que acarretem futuros danos físicos ou psicológicos, ofensas e discriminação ou rejeição por parte da sua comunidade; etc.” (ANDI, 2011, p. 116-117).

Nas cenas, também se visualiza o adolescente de 15 anos que está filmando, ele mesmo vira o celular para o espelho para captar sua imagem enquanto esboça um sorriso. Nesse momento, ocorre a **identificação do adolescente em conflito com a lei**, o indicativo 7 (quadro 11) da pesquisa. Todas as informações passadas como o nome da escola e da comunidade também remetem ao adolescente que estava filmando. A reportagem mostra a fachada do colégio facilitando ainda mais sua identificação.

É clara a violação ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, artigo 143), que estabelece:

Art. 143. É vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional.

Parágrafo único. Qualquer notícia a respeito do fato não poderá identificar a criança ou adolescente, vedando-se fotografia, referência a nome, apelido, filiação, parentesco e residência”.

O programa viola o direito ao respeito¹⁹⁵ dos dois adolescentes exibidos e das crianças e adolescentes que foram expostas enquanto assistiam ao programa. O aviso dado de “tirem as crianças da sala” não isenta a responsabilidade de quem, em nome da liberdade de expressão, abusa da dignidade de todos eles. Além do direito ao respeito, outras legislações enfocam a proteção da privacidade, como o artigo 16 da Convenção sobre os Direitos da Criança: “As crianças têm direito a proteção contra a intromissão em sua privacidade, família, lar e correspondência, bem como contra a difamação e a calúnia”.

Em tese de doutorado sobre o “Correio Verdade”, Mendes (2009) analisou reportagens com situações de violência envolvendo jovens¹⁹⁶. Após a verificação de 10 reportagens, considerando as estratégias discursivas visuais e sonoras, a autora concluiu que o programa produzia enfoques negativos da juventude de origem popular pronunciando discursos nos quais os colocam como irrecuperáveis. A autora chamou, pela forma como se organiza, o programa de uma “mídia tribunal” em que o apresentador, após a exibição das notícias, assume o papel do juiz sem que o réu tenha direito ao contraditório e à legítima defesa.

Os indicadores encontrados na nossa pesquisa confirmam, em sua maioria, os números da pesquisa realizada por Varjão (2016). A exposição indevida de pessoas e o desrespeito à presunção de inocência, localizados no “Correio Verdade”, correspondem aos primeiros lugares

¹⁹⁵ “Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais”.

¹⁹⁶ A pesquisa não expressa de forma clara o critério adotado para considerar “jovem”, mas chega a citar o critério do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) que considera jovem a pessoa de 15 a 24 anos.

do quadro 13, destacando-se em quantidade de vezes sobre o terceiro lugar e seguintes.

Quadro 13 – Tipos e números de violações cometidas¹⁹⁷

VIOLAÇÃO	Nº	%
Exposição indevida de pessoa(s)	1.704	88,4%
Desrespeito à presunção de inocência	1.580	82,0%
Violação do direito ao silêncio	614	31,8%
Exposição indevida de família(s)	259	13,4%
Incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais	151	7,8%
Incitação ao crime e à violência	127	6,6%
Identificação de adolescentes em conflito com a lei	39	2,0%
Discurso de ódio ou Preconceito de raça, cor, etnia, religião, condição socioeconômica, orientação sexual ou procedência nacional	17	0,9%
Tortura psicológica ou Tratamento desumano ou degradante	9	0,5%
TOTAL	4.500	

Fonte: VARJÃO (2016).

Os números acima foram coletados de 1.928 narrativas de 10 programas de rádio e 20 de televisão, durante 30 dias. A quantidade impressiona e evidencia, na prática, o nível de violações que esses programas produzem diariamente.

Pela matéria, o programa foi multado pelo Ministério das Comunicações em R\$ 4.657,25 reais. A multa foi baseada no art. 28, 12, b, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795/63): “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”. Em pesquisa realizada pelo Ministério Público em 2011, a cota publicitária de um minuto no intervalo do programa seria no valor de R\$ 4.636,00 reais.

Para Silva e Peron (2011), o valor da multa repercute diretamente na efetividade da sanção. Segundo os autores, os valores baixos tendem a ser naturalizados 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; PERON, 2011, p. 121), o que torna a sanção da multa completamente ineficaz.

¹⁹⁷ A metodologia foi de marcação múltipla na medida em que cada narrativa violava mais de um direito.

Um caso de violação de direitos semelhante aconteceu em Fortaleza, em janeiro de 2014. “Os programas Cidade 190” e “Cidade Alerta CE”, da TV Cidade (afiliada da Rede Record) exibiram imagens de uma criança de 9 anos sendo estuprada. O caso chama ainda mais atenção porque as imagens foram cedidas pelo próprio pai da criança que, segundo nota da emissora “entendia que aquele procedimento ajudaria a punir o criminoso”¹⁹⁸. O raciocínio reforça, como já debatido aqui, o entendimento do papel de mediação dos problemas sociais que esses apresentadores representam. Nesse caso, com forte mobilização de entidades da sociedade civil, o Ministério das Comunicações puniu a emissora em R\$ 23.029,34. Não houve Ação Civil Pública para o caso. O Ministério Público e a emissora assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta.

No caso do Correio Verdade, a exibição do programa levou o Ministério Público Federal da Paraíba a entrar com Ação Civil Pública¹⁹⁹, solicitando, entre outros pedidos, a indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 5 milhões de reais a serem revertidos ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. As cenas foram descritas na ação 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” (JUSTIÇA FEDERAL DA PARAÍBA, 2011). A narrativa descrita pelo Ministério Público sobre a exibição do estupro foi a seguinte:

[...] tais cenas, disfarçadas com o recurso de ténue desenfoque, permitiam ver o ato do agressor em descer a roupa da vítima, a nudez, o avanço do agressor sobre o corpo da vítima, enfim, praticamente tudo, transformando o horário do almoço e a casa de milhares de cidadãos paraibanos em palco para a sexualidade pervertida e criminosa, além de tripudiar com a dignidade e os direitos da personalidade da infeliz vítima (JUSTIÇA FEDERAL DA PARAÍBA, 2011).

Dentre outros pedidos da Ação Civil Pública estão o de indenização para a família da adolescente no valor de R\$ 500 mil reais, pelo uso indevido da imagem, violação de privacidade e danos morais. “A infelicidade de um crime não torna o corpo da vítima, objeto do domínio público para que os réus dele possam servir-se com fins lucrativos” (JUSTIÇA FEDERAL DA PARAÍBA, 2011). Para a União, enquanto titular da concessão, o Ministério Público solicitou o monitoramento das imagens, a suspensão de 15 dias do programa “Correio Verdade” e a cassação da concessão da emissora.

¹⁹⁸ A informação é divulgada pela emissora em nota. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/entidades-querem-responsabilizacao-de-tv-que-exibiu-estupro-de-crianca> Acesso em: 01 ago. 2018.

¹⁹⁹ Ação Civil Pública nº 0007809-20.2011.4.05.8200. Justiça Federal da Paraíba.

Como primeira medida, o Ministério Público entrou com um pedido de liminar que, apesar do seu caráter de urgência, só foi julgado 6 meses depois sendo considerado improcedente pelo juízo. Além de não entender que havia urgência no processo, já que a transmissão havia ocorrido, um dos argumentos para indeferir os pedidos foi:

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 (JUSTIÇA FEDERAL DA PARAÍBA, 2011).

O entendimento de que “o melhor controle é o controle remoto” é reverberado pela decisão acima. A decisão não considera a violação de direitos cometidos e naturaliza a existência desses programas na grade da programação de diversas outras emissoras. O Ministério Público chega então a entrar com uma nova Ação Civil Pública contra a emissora, dessa vez munidos de diversas gravações com usurpação de direitos exibidas pelo Correio Verdade e não somente do caso de estupro.

A peça processual em questão diz que o objetivo da ação é tutelar o direito fundamental à dignidade da pessoa humana de centenas de pessoas suspeitas ou acusadas de ilícito penal, de vítimas e de pessoas mortas que são exibidas nos programas e de crianças e adolescentes que são expostos com imagens chocantes. O Ministério Público descreve o programa da seguinte maneira:

O Correio Verdade é um incomparável show diurno de bestialidade, de banalização da violência, de corpos esquartejados, de exibição de presos e escárnio dos detidos, especialmente menores de idade, para tanto sempre contando com a conivência de autoridades policiais estaduais, que fornecem a matéria prima humana para esse espetáculo do grotesco: presos e detidos, especialmente menores, das camadas mais pobres da população. Que em seguida são publicamente submetidos a um tratamento indigno e degradante, como se, nem fossem humanos, porquanto nenhuma dignidade lhes é garantida (PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA, p. 3, 2012).

Foram muitas as ações que o Ministério Público Federal da Paraíba tomou contra o “Correio Verdade” e outros programas do gênero no Estado desde 2009. Dentre elas estão recomendações à Secretaria de Segurança do Estado da Paraíba e à Secretaria de Administração Penitenciária para que as Polícias Civil e Militar não permitam a gravação desautorizada de detidos ou de seus advogados e promovessem uma audiência com representantes das emissoras para que adequassem o conteúdo dos seus programas aos horários matutinos e vespertinos. Na

audiência, as emissoras foram avisadas que seus programas estavam sendo monitorados pela Anatel e Ministério da Justiça a pedido do Ministério Público. Um mês depois da audiência, o “Correio Verdade” exhibe as cenas de estupro da adolescente. O fato demonstra o nível de descaso desses programas às leis brasileiras e aos órgãos de fiscalização, seja o Ministério Público ou o Ministério das Comunicações.

A ação demonstra também a recorrência dos casos de exibição de notícias de estupro e violações decorrentes da exibição. Em um dos casos citados, Samuka Duarte pede para pegar o “bigulim do estuprador e pá pá pá, cortar como uma linguça”. O relatório técnico de monitoramento realizado pelo Ministério da Justiça, anexado ao processo, diz:

Alguns dos programas analisados apresentam casos de crianças abusadas sexualmente. A maneira como as entrevistas foram conduzidas nestas edições dá indícios de práticas criminosas, uma vez a repórter se aproveita da ingenuidade das crianças, questionando-as de maneira invasiva sobre os crimes ocorridos, levando-as a reviverem a violência sofrida, e violando assim, sua integridade psíquica e moral. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA *apud* JUSTIÇA FEDERAL, 2012, p. 6)

A sentença de mérito em primeira instância, especificamente do caso da exibição da cena de estupro da adolescente em Bayeux foi publicada 28 de junho de 2013 e somente acatou um dos pedidos Ministério Público. A emissora foi condenada por danos morais coletivos em R\$ 200 mil reais. De forma conclusiva, a juíza Cristina Garcez pontuou as considerações para quantificar o valor da indenização:

O caráter punitivo-pedagógico da medida; o tratamento da adolescente como objeto de obtenção de lucro; a dupla vitimização do menor; o fato de que a notícia do crime de estupro seria facilmente compreendida pelo público, mesmo sem a exposição da vítima no programa de televisão; a preponderação do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; o menosprezo da veiculação do ato criminoso e seus reflexos na comunidade (JUSTIÇA FEDERAL DA PARAÍBA, 2013).

Quanto à indenização à família da adolescente, a juíza não acolheu o pedido, mesmo afirmando que a emissora produziu uma dupla vitimização, “a de que foi vítima pela conduta do agente contra sua dignidade sexual, e a que lhe foi impingida pelo programa de televisão, cuja veiculação não só transbordou dos limites da rua e bairro onde residem a menor e sua família, para abarcar todo o território nacional” (JUSTIÇA FEDERAL DA PARAÍBA, 2013). E sobre os pedidos de suspensão do programa e cassação da emissora, o Juíza transfere a competência punitiva para o Estado por meio do Ministério das Comunicações. O Ministério

Público recorreu da decisão solicitando a ampliação do valor da multa e o processo encontra-se no Superior Tribunal de Justiça da 5ª Região.

Em um quadro geral, a ausência de fiscalização, de normas mais precisas e de penalidades coercitivas construíram um ambiente de comodismos e de constante mal-uso da concessão pública com exemplos diários de abuso da liberdade de radiodifusão. Em pesquisa de mestrado realizada por Cabral (2013) sobre as Ações Cíveis Públicas impetradas pelo Ministério Público Federal contra conteúdos televisivos, concluiu-se que essa via de solução de conflito não constitui a melhor opção para o desenvolvimento democrático²⁰⁰.

No entanto, ante a omissão do Estado sobre o conteúdo televisivo, abre-se um campo de atuação ocupado devidamente pelo Ministério Público. A conclusão foi baseada principalmente no tempo de julgamento das ações e na ausência de representatividade democrática nas decisões. As ações de primeira instância demoraram, em média, dois anos e meio para serem julgadas, na 2ª instância o tempo foi superior a 5 anos. A morosidade processual se contrapõe à lógica imediatista da veiculação televisiva resultando numa total ineficácia de reversão do direito violado.

Quanto à ausência de representatividade democrática, as decisões giram em torno de valores muito elásticos e subjetivos como a liberdade de expressão, “valores éticos e sociais da pessoa e da família” e até “bons costumes” que são avaliados por uma única pessoa. Uma resposta de órgão autorregulatório ou de conselho estatal representativo seria tanto mais plural por abarcar diversos setores da sociedade envolvidos quanto mais rápida. A pesquisa ainda, corrobora com o senso comum de que os programas policiais são os que mais violam direitos humanos, foram eles os principais réus das ações analisadas. Quanto às vítimas, as mais citadas foram crianças e adolescentes.

O desdobramento desse caso demonstrou quão inócua consiste à fiscalização do Estado sobre o conteúdo televisivo, mesmo quando o que se é exibido agrida gravemente direitos humanos. A diferença entre os valores da multa sobre o mesmo caso, de R\$ 4 mil do Ministério das Comunicações para R\$ 200 mil da Justiça Federal, revela a distorção das realidades e ineficácia das ferramentas punitivas do Estado.

²⁰⁰ A pesquisa foi realizada sobre um *corpus* de 25 Ações Cíveis Públicas das cinco maiores emissoras de televisão comercial do país e suas afiliadas, sendo elas: Globo, Record, SBT, Band e RedeTV!.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a aprovação da Lei de TV a cabo em 1995, o mercado de televisão aberta brasileiro vem passando por grandes transformações. O ano de 1995 também foi marcado como início do modelo de Estado Gerencial apresentado por Bresser (2001). Nessa época, modificações político-institucionais abriram o país à mundialização do capital, incluindo os grandes conglomerados de comunicações. No âmbito administrativo, a diminuição do aparelhamento estatal ocorreu com a criação das agências reguladoras.

As transformações advindas das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) reconfiguraram o mercado televisivo brasileiro, uma vez que a entrada das empresas de telefonia na distribuição de televisão por assinatura, em 2011, popularizou o serviço. Por outro lado, televisões ligadas à internet possibilitaram os serviços de *streaming*. O aumento da competitividade e desconcentração do mercado repercutiu diretamente na televisão aberta. Com redução de público, de forma que os canais abertos voltaram suas programações para o público “C”, “D” e “E”, o que corresponde a 70% de sua audiência (MÍDIA DADOS, 2018).

A popularização da programação da televisão aberta como estratégia à crise é apontada por Valério Brittos desde 2000. O conteúdo televisivo é conduzido pelas forças do mercado. Nesta esteira, os programas policiaiscos atendem os requisitos de captação do público popular com pautas sensacionalistas que ultrapassam os limites éticos.

Antes do período gerencial, vimos que o traço clientelista patrimonialista marcou o desenvolvimento do setor de comunicação no Brasil. Essa característica apoia-se, sobretudo, no uso dos bens públicos comunicacionais para interesses privados, sendo consequência, principalmente, da distribuição de concessões em benefício de políticos. Nesse contexto, a saída encontrada para se abrir ao mercado mundial e acompanhar as revoluções tecnológicas, mas não perder os privilégios históricos, fluiu para uma ambivalência na gestão e no arcabouço legal do sistema de comunicação brasileiro. De um lado, constituiu-se a radiodifusão e o Ministério das Comunicações e, do outro, a Anatel e as telecomunicações. Enquanto que a radiodifusão encontra-se engessada, seu principal estatuto foi escrito em 1962, as telecomunicações são atualizadas a cada revolução tecnológica ocorrida no setor.

As discussões trazidas no capítulo 3, **Estado e Comunicação**, demonstraram que, historicamente, o ambiente político-institucional foi voltado para a garantir o suporte técnico e de infraestrutura. Por sua vez, os marcos regulatórios inaugurais do setor de comunicação nasceram associados a ideias ufanistas de integração nacional.

Para alcançar tal objetivo, a construção de redes voltadas para a interiorização e

melhoria dos sinais serviram de suporte para o crescimento das empresas comerciais de radiodifusão. Em contraposição, não houve uma política voltada para o desenvolvimento da comunicação pública ou preocupada com o planejamento e execução da programação e produção de conteúdo. Esse aspecto constitui um rastro histórico com consequências importantes na arquitetura institucional e legal brasileira. A divisão nas funções estatais entre competência técnica e competência de conteúdo fundou uma descentralização institucional com Ministério das Comunicações, atrelado a forças políticas e condicionado à inoperância, de forma que, tem-se, hoje, um órgão preso a sua própria burocracia, com poucos funcionários e sem nenhuma pretensão de fiscalizar o conteúdo televisivo ou atualizar o marco regulatório da radiodifusão.

Do ponto de vista descritivo, nos capítulos 04 e 05, **Normas Reguladoras de Conteúdo Televisivo e Estrutura e Competência na Fiscalização do Conteúdo**, identificamos as principais leis pertinentes ao conteúdo de radiodifusão e a arquitetura institucional do Ministério das Comunicações. Na análise da legislação voltada ao conteúdo, apontamos que tais normas se constituem sobre dois pilares, quais sejam: a) finalidade educacional e b) a defesa da “moral e bons costumes”.

A finalidade educativa relaciona-se aos objetivos estatais presentes na chegada dos meios de comunicação ao Brasil e é relevante lembrar que esses canais serviram como um instrumento à integração nacional e valorização do nacionalismo. Já a defesa da “moral e dos bons costumes” foi intensificada sob o viés autoritário da ditadura militar. Na época, a doutrina da Segurança Nacional forjou a direção moral do Estado como justificativa ideológica contra a ameaça representada pelos comunistas.

Avaliamos, ainda, que as consequências da ditadura militar à política de comunicação nacional vão além da prática institucional da censura ou da sua ameaça de retorno como argumento retórico para inibir qualquer modelo democrático de regulação de conteúdo. Seu modelo de organização, com Ministério das Comunicações e departamentos e comissões de censura serviram para acentuar a descentralização administrativa do setor, o que justifica, até hoje, o fato de o Ministério da Justiça gerir a política de Classificação Indicativa.

No campo simbólico, a cultura militar relacionada à ética, disciplina e a defesa dos valores conservadores ainda repercute socialmente e foi essencial para eleger o último presidente, como demonstrou Esther Solano (2018a). Atentamos, ainda, para o reforço desse discurso trazido pelos programas policiais. Os apresentadores, com vasto espaço opinativo durante o programa, frequentemente, apoiam a truculência militar e defendem a violência e o

recrudescimento das leis penais contra o crescimento da criminalidade. No campo dos valores, enquanto posicionam os bandidos como sujeitos irrecuperáveis, e o “cidadão de bem” como trabalhador, o apresentador defende o retorno aos valores tradicionais, a exemplo de família e religião como forma de restauração da ordem social.

Conforme vimos no capítulo 05, **Estrutura e Competência na Fiscalização do Conteúdo**, as punições cabíveis às emissoras são de Advertência, Multa, Suspensão e Cassação, normas presentes no Código Brasileiro de Telecomunicações e no Regulamento de Serviços de Radiodifusão, desde 1962. Lembramos que o Ministério das Comunicações não pode aplicar a sanção mais grave: a cassação. Nesse caso, especificamente, o processo deve ser encaminhado para apreciação do poder judiciário. A mudança foi fruto da articulação da classe empresarial e política na Constituinte de 1988. Os resultados gerais da nossa pesquisa indicaram a multa como a penalidade mais aplicada.

Desde 2011, as infrações foram divididas em três grupos: 1) infrações técnicas; 2) jurídicas e 3) de conteúdo. Os critérios específicos para aplicabilidade das punições estão localizados no Regulamento de Sanções Administrativas de 2013. Após a verificação da infração, abre-se um Processo de Apuração Administrativa (PAI) com direito de defesa às emissoras.

Analizamos mais de 5 mil Processos de Apuração de Infração sobre as emissoras de televisão e rádios AM e FM - tanto comerciais quanto educativas - e rádios comunitárias (RadCom). O lapso temporal foi de 2011 a 2018. Os resultados indicaram as Rádios Comunitárias como o principal veículo infrator, com 47% dos processos. Entre as principais punições estão a inserção de publicidade comercial na programação e o uso da potência acima do autorizado (ANATEL, 2017). Esses pontos são fulcrais à existência das emissoras e consistem nas principais críticas dos radiodifusores à lei 9.612 de 1998, responsável por regular as atividades da rádio comunitárias. Após 20 anos da aprovação, ao criar barreiras de alcance e sustentabilidade financeira, o instrumento regulatório aprofundou as desigualdades econômicas que domina os meios de comunicação.

Quanto a essa realidade, acreditamos que, tanto o arcabouço jurídico das rádios comunitárias, quanto o empenho fiscalizatório estatal estão voltados para a manutenção do domínio comercial e concentrado da mídia. Em sentido contrário, o Estado deveria buscar alternativas para promover a pluralidade de vozes a partir de políticas públicas e projetos de lei que viabilizassem e estimulassem a existência dessas rádios.

Ao analisarmos os dados específicos do nosso recorte, as emissoras e retransmissoras

de televisão, localizamos 844 processos, o que corresponde a 14% do total. Considerando apenas as emissoras “cabeças de rede”, produtoras de conteúdo, o percentual de processos cai para 4%. O número não é proporcional à importância e o alcance da TV na sociedade, sendo o principal veículo de informação e entretenimento social do país (MÍDIA DADOS, 2018). O estudo mais aprofundado recaiu sobre as infrações de conteúdo veiculado pelas emissoras televisivas. Nesse sentido, a sanção mais recorrente corresponde ao descumprimento da destinação mínima de 5% do tempo da programação para o serviço noticioso. Apesar do destaque, em 8 anos, apenas 12 multas foram aplicadas.

Dentre os processos de apuração de infração, 05 deles, dos mais de 5 mil, foram contra emissoras de televisão que violaram direitos humanos. Das 05 sanções aplicadas, 03 foram para programas policiais transmitidos na região nordeste. Nesse caso, apenas 0,1% do esforço fiscalizatório do Estado preocupa-se com os abusos cometidos pelas emissoras no mau uso da liberdade de expressão. As penalidades infringiram dois dispositivos legais do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, quais sejam: (i) 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; e (ii) Promover campanha discriminatória em razão de classe, cor, raça ou religião. O Ministério das Comunicações aplica penalidades somente nas hipóteses previstas no Regulamento e no Código da área. Por motivo óbvio, tais normas não contemplam a quantidade de violações transmitidas pelos programas.

Em grau comparativo, esse trabalho contabilizou 8 mil infrações de direitos produzidas por programas policiais localizadas em 11 diferentes leis brasileiras como o Código Penal e a Constituição. As violações usuais identificadas foram:

- a) o desrespeito à presunção de inocência;
- b) incitação ao crime e à violência;
- c) incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais;
- d) exposição indevida da pessoa ou da família;
- e) discurso de ódio e preconceito, entre outras.

Portanto, a pesquisa revelou a ineficiência do órgão tanto pela quantidade de penas aplicadas, quanto pela insuficiência de previsão legal na legislação de comunicação que possa contemplar os crimes mais usuais. Observamos, ao contrário, que, em 8 anos de fiscalização, o Ministério das Comunicações penalizou as emissoras somente por duas razões: exposição constrangedora e discriminação. Nesse sentido, ainda que exista normatização, a maioria das violações produzidas pelos canais de televisão caem no vazio legal.

Os esforços dessa pesquisa na organização dos quadros (capítulo 05) com a separação e descrição do aparato legal utilizado nas aplicações da sanção demonstram claramente a dispersão regulamentar do sistema sancionatório voltado para a comunicação. A criação de uma legislação específica oportunizaria um modelo mais consistente e estável. Em um plano ideal, a legislação contemplaria um sistema sancionatório mais robusto, com hipóteses claras de infração, e um órgão fiscalizatório independente.

Outro importante resultado foram os valores das sanções de multa aplicada às emissoras que expunham as pessoas ao constrangimento ou promoviam algum tipo de discriminação. A multa máxima alcançou o valor de 23 mil reais. O valor máximo permitido não pode ultrapassar o teto de 100 mil reais. Assim, para nós, a sanção não serve de instrumento coercitivo por duas razões: (i) os rendimentos das emissoras não são considerados como parâmetros de fixação de valores. As grandes emissoras comerciais lucram mais por um comercial de 30 segundos exibidos no intervalo. Sendo assim, é preferível violar direitos dentro da narrativa sensacionalista para manter a audiência; (ii) o valor não é proporcional ao prejuízo social ocasionado pela veiculação de imagens, muitas vezes atentatória à dignidade da pessoa humana.

Sem entrar na esfera de reparação do dano moral individual ou coletivo, entendemos que as concessões públicas devam se responsabilizar pela prestação de um serviço mínimo de qualidade. O valor da multa não dá força à atividade coercitiva fiscalizatória do Estado. Tal aspecto, somado à inércia de atuação do órgão, provocou um ambiente de total descrédito ao poder público e de liberalidade na programação, de forma que esse sistema foge da tradição jurídica para aplicação de multas que possuem a finalidade de coibir a reiteração do ato cometido.

Apesar da limitação fiscalizatória do Estado, diversas alterações legais foram realizadas no curto governo de Michel Temer. As mudanças flexibilizaram, sobretudo, as sanções e infrações mais cometidas pelas emissoras de radiodifusão comerciais nesses últimos 8 anos, conforme nossa pesquisa. Por sua vez, as modificações, quando realizadas, agiram em benefício das emissoras comerciais de televisão. Esse aspecto reforça o uso histórico da vontade política na manutenção de um marco regulatório engessado e retrógrado por sua incapacidade de provocar riscos ao poder político e econômico.

No capítulo 06, sobre a **Sociedade Civil**, discutimos duas ações, a “Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Democracia”, e a “Campanha Mídia Sem Violações”. As iniciativas estimularam o olhar crítico dos telespectadores sobre os conteúdos e ampliaram a arena de discussões em torno das responsabilidades tanto das emissoras quanto do Estado. A

escolha destas ações foi realizada para sintonizar a investigação dentro da linha da Economia Política da Comunicação.

Privilegiamos as discussões em torno do controle democrático de conteúdo televisivo a partir do entendimento da sua importância simbólica, tendo em vista a relevância da TV na construção social da realidade. Nesse sentido, saímos da pauta central desses movimentos sociais na medida em que, historicamente, essas entidades envolvidas com a democratização da comunicação atuavam - e ainda atuam - ativamente sobre a aprovação de um marco regulatório e na negociação em espaços institucionais políticos reconhecidos, como na aprovação do sistema de televisão digital em 2006 e, mais recentemente, dos diversos projetos de lei que envolvem acesso à internet, privacidade etc. No entanto, de um modo geral, a qualidade do conteúdo é parte do processo de consecução do direito à comunicação como o trabalho mostrou, a partir das análises das estruturas de poder e do seu desenho institucional e legal.

As campanhas estimularam o engajamento social através da abertura de canais de denúncias. Em cada caso de “baixaria”, há uma reflexão sobre os valores democráticos. Essa participação social e a análise sobre a produção simbólica que interfere no real, acomodam-se nas dinâmicas existentes na sociedade civil pensada por Gramsci. O autor, em seus escritos no cárcere, evidencia a sociedade civil tanto como um espaço de tensões sociais, quanto como um lugar de consenso e dissenso que atravessam o simbólico nas disputas de sentidos de poder.

As duas campanhas, ainda, se apoiam em legislações voltadas para a defesa dos direitos humanos, ampliando a análise do campo social à temática do nosso trabalho. Acreditamos que as campanhas contribuíram para quebrar o chamado de “espírito de passividade”, consequência do contexto histórico do setor de radiodifusão sequestrado por empresas privadas que bloquearam a concepção social de que as televisões abertas constituem um serviço público.

O lapso temporal de 15 anos entre o início da realização de cada campanha (2010 e 2015) expôs a inoperância estatal na fiscalização do conteúdo veiculado pelas emissoras. O “Brasil Urgente”, por exemplo, foi denunciado nas duas campanhas e, ainda hoje, se constitui em uma das principais atrações do gênero no país.

Na análise do nosso estudo de caso, o programa “Correio Verdade” também é consolidado localmente na Paraíba com grande índice de audiência e longevidade. A análise desse programa possibilitou aprofundarmos a reflexão sobre os recursos discursivos comumente utilizados pelos âncoras dos programas policiais em todo o país, tais como o uso do sensacionalismo baseado em emoções, o discurso opinativo em tom de indignação e a exploração do grotesco.

No último capítulo, **Estudo de caso: programas policiaiscos e violações de direitos**, foram apresentadas características do programa “Correio Verdade” muito importantes para a pesquisa, sobretudo quanto à violação de direitos exibidas nas imagens e no discurso opinativo e moralizador do apresentador. A exposição da cena de estupro de uma adolescente toca em um grupo naturalmente vulnerável e pode trazer graves repercussões ao desenvolvimento e integridade psíquica e moral da vítima. Os prejuízos sociais são incontáveis, o programa foi exibido ao meio dia, com banalização da violência e forte desrespeito à dignidade da pessoa humana.

No dia da transmissão, Samuka Duarte estava pressionado pela opinião pública que, um dia antes, com a exibição das chamadas do programa, já havia se expressado estarrecida. Esse aspecto tornou o episódio sintomático por destacar diversas características discursivas desses programas. Para se proteger das críticas, o apresentador intensificou o tom do voz e expressão corporal, argumentou a partir do enaltecimento dos valores familiares, utilizou-se da simplificação dualista entre “bandido” e “cidadão de bem” e se posicionou como um defensor da ordem social.

Na narrativa do “Correio Verdade”, identificamos os crimes: (i) o desrespeito à presunção de inocência; (ii) exposição indevida de pessoa e da família e (iii) identificação de adolescente em conflito com a lei, demonstrando que o estudo de caso é representativo no cenário geral de violações frequentes nos programas policiaiscos. Além disso, a aproximação com o programa demonstrou, no caso concreto, como os direitos humanos são atingidos.

Como resultado, acreditamos que as questões iniciais foram respondidas, sobretudo, no que diz respeito à organização da fiscalização e as suas repercussões. Concluímos que a fiscalização estatal é inócua e não prioriza o controle de qualidade do conteúdo na promoção de um ambiente plural e democrático. A configuração normativa voltada para área é dispersa e pouco abrangente aos crimes cometidos contra os direitos humanos. Seu sistema sancionatório é ineficaz e maleável com penalidades sem efeitos pedagógicos. Sendo assim, um novo marco regulatório reestruturante, pauta dos movimentos sociais, poderia libertar o setor dos condicionamentos históricos em torno da manutenção dos privilégios ou, pelo menos, impor limites aos abusos da liberdade de expressão.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1985.
- ADOLESCENTE de 13 anos é estuprada em Bayeux. **TV Tambaú (SBT)**, João Pessoa, 30 set. 2011. Programa televisivo: Caso de Polícia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GMIzzjHQDw>. Acesso em: 03 maio 2018.
- AIRES, J. S. F. **Programas Sensacionalistas e Relações de Poder**: A construção do perfil político de um “defensor do povo”. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- AIRES, J. S. F. **Comunicadores políticos no Brasil**: um elo de conexão entre os sistemas midiático e político. 2017. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- ALSINA, M. R. **A construção da notícia**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- AMARAL, M. F. Sensacionalismo: inoperância explicativa. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 133-146, jan./jun. 2003.
- AMARAL, M. F. **Sensacionalismo, um conceito errante**. n. 13. Intertexto, 2005.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA. **ANDI 21 anos**: Uma trajetória que se entrelaça com as conquistas de direitos no Brasil. Editora Suzana Varjão. Brasília: Andi. 2015.
- ANDRADE, D. **Como vencer na vida**: Samuka conta tudo. João Pessoa: Imprell Gráfica Editora, 2013.
- ANGRIMANI, Danilo. **Espreme que sai sangue**. Um estudo do sensacionalismo na imprensa. São Paulo: Summus, 1995.
- ANDRELO, Roseane. O rádio a serviço da educação brasileira: uma história de nove décadas. **Revista HISTEDBR** [s. l.], v. 12, n. 47, p. 139-153, nov. 2012.
- AQUINO, A. P. P. de; AZEVEDO, C. M. C. de; NASCIMENTO, H. D. B. do. A Ascensão do Grotesco no Cenário do Jornalismo Televisivo Nordeste. In: XIII CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE. 2011, Maceió. **Anais** [...]. Alagoas, UFAL, 2011. p. 344-1
- ARAÚJO, C. S. G. de. **Telejornalismo e temática policial no Brasil**: análise cultural de gênero dos programas Brasil Urgente e Cidade Alerta. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2014.
- ARONCHI DE SOUZA, J. C. **Gêneros e formatos na televisão brasileira**. São Paulo: Summus, 2004.

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BARBERO, J. La comunicación plural: alteridad y socialidad. **Dia-logos**, ISSN 1813-9248 n.40, set. 1994.

BARBOSA, M. Jornalismo popular e sensacionalismo. **Verso e Reverso**, São Leopoldo, Unisinos, n. 39, jan. 2005.

BARBOSA, B. O escárnio de Temer com as concessões de rádio e TV. **Observatório do direito à Comunicação**. 29 de março de 2017. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29725>. Acesso em: 15 set. 2019

BARBOSA, B. **Os presentes de temer para os radiodifusores e operadoras de TELECOM**. 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=29557>. Acesso em: 15 set. 2019

BARBOSA, Bia. *et al.* Brasil e seu desenvolvimento mediático: síntese e análise da aplicação dos indicadores da UNESCO. **Infoamérica: Iberoamerican Communication Review**. ISSN 1889-6251, n. 11, p. 75-95, 2017.

BARBOSA, B. **Violações de direitos humanos e regulação de conteúdo na TV**: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARROS, Chaline Torquarto Gonçalves de. **Democratização da comunicação**: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação. Salvador, Bahia, 2014.

BATISTA, N. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 42, 2002.

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

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

BITTAR, Carlos Alberto. **Os Direitos da Personalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BOLAÑO, C. R. S. A reforma do modelo brasileiro de regulação das comunicações em perspectiva histórica. **Revista estudos de Sociologia**. São Paulo, v. 9, n. 17, 2004.

BOLAÑO, C. R. S. Economia política, globalização e comunicação. **Revista Novos Rumos**, São Paulo, v. 11, n. 25, 1996. p. 15-23.

BOLAÑO, C. R. S. Economia política da internet, mediação e jornalismo: para a crítica da comunicação e da tecnologia. **Revista Eptic** (*on-line*), v.20, n.3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/10779>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BOLAÑO, C. R. S. O modelo brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. *In*: **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.94-103, nov. 2010.

BOLAÑO, C. R. S. A economia política da televisão brasileira. **Revista Brasileira de Ciência da Comunicação**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 15 – 32, jul./dez. 1999.

BOLAÑO, C. R. S. **Mercado Brasileiro de televisão**. 2. ed. revisada e ampliada – São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo, EDUC, 2004.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. Políticas de comunicação, governo Lula e TV digital. **Revista Liinc**, v. 3, n. 3, 2007.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. **A televisão na era digital**: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. São Paulo: Paulus, 2007.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. Política de comunicação e mudança: a TV Digital no Governo Lula. *In*: 4º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação, 2005, Aveiro. **Anais [...]**. Portugal, out. 2005.

BOLAÑO, C. R. S. Direito à comunicação e democratização no Brasil. *In*: SARAIVA, Enrique; MARTINS, Paulo E. M.; PIERANTI, Otávio P. (org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 71-90.

BOLAÑO, C. R. S.; NAZÁRIO, P. M.; ROCHA, B. L. Tomando posição: uma análise política da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, n.4, p.45-54, nov. 2010.

BORGES, G.; REIA-BAPTISTA, V. **Discursos e práticas de qualidade na televisão**. Livros Horizontes: Lisboa, 2008.

BOURDIEU, P. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRAGA, J. L. **A sociedade enfrenta sua mídia**: dispositivos sociais de crítica midiática. São Paulo: Paulus, 2006

BRAGA, J. L.; LOPES, M. I. V. de; MARTINO, L. C. (org.). **Pesquisa empírica em comunicação**, São Paulo: Paulus, 2010.

BRASIL. Agência Nacional de Cinema (ANCINE). **Informe de Acompanhamento do Mercado da TV Aberta**. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_tvaberta_2016.pdf. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). **Planejamento e execução da fiscalização**. 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr3/eventos/dia-23-6-2017/1-planejamento-e-execucao-da-fiscalizacao>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). **Portaria nº 112**, de 22 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/917-portaria-n%C2%BA-112,-de-22-de-abril-de-2013>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Quem financia a baixaria é contra a cidadania**: Uma campanha pela valorização dos direitos humanos na televisão. Cartilha. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2004. 36 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Qualidade na TV**: 10 anos da campanha Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania / organizador: Cláudio Ferreira [recurso eletrônico]. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 61 p.

BRASIL. CONAR. **Boletim do CONAR** - Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária - Ética na prática. Setembro de 2018. nº 216. Disponível em: <http://www.conar.org.br/>. Acesso em: 05 set. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. **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 ago. 2018.

BRASIL. **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 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 21.111**, de 1º de março de 1932. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 29.783**, de 19 de julho de 1951. Altera alguns dispositivos do regulamento aprovado pelo Decreto número 21.111, de 1º de março de 1932, e estabelece novas normas para a execução dos serviços de radiodifusão e radiocomunicação em território nacional, complementares das estipuladas naquele regulamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-29783-19-julho-1951-337396-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 20.047**, de 1º de março de 1932. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>

legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 51.134, de 3 de agosto de 1961. Regula os programas de teatro e diversões públicas através do rádio e da televisão, o funcionamento de alto-falantes, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51134-3-agosto-1961-390748-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970. Dispõe sobre a execução do artigo 153, § 8º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decrelei/1970-1979/decreto-lei-1077-26-janeiro-1970-355732-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9785.htm. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. Justiça Federal da Paraíba. Sentença. Ação Civil Pública nº 0007809-20.2011.4.05.8200. Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: <http://web.jfjb.jus.br/consproc/resconsproc.asp>. Acesso em: 06 jun., 2013.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 29 jun. 2018.

BRASIL. 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: 07 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L284.htm. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em: 04 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-8977-6-janeiro-1995-374633-norma-pl.html>. Acesso em: 02 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968. Dispõe sobre a censura de obras teatrais

e cinematográficas, cria o Conselho Superior de Censura, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5536-21-novembro-1968-357799-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Relatório dos Processos de Apuração de Infração (PAI's)**, Brasília, DF: Ministério da Educação, 2011. p. 218.

BRASIL. Ministério das Comunicações. **Plano Anual de Fiscalização dos Serviços de Radiodifusão**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. 8 p.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Classificação indicativa não é censura**. Notícias. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/classificacao-indicativa-nao-e-censura>. Acesso em: 03 abri. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Prático de Classificação Indicativa**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018. 46 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.404**. O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que estabelece multa e suspensão de programação às emissoras de rádio e TV que exibirem programas em horário diverso do autorizado pela classificação indicativa. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/adi-2404.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRENER, J.; COSTA, S. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação & Política**, Brasília, vol. 4, n. 2, p. 29-53, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (org.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRITTOS, V. C.; MIGUEL, J. Indústria cultural: conceito, especificidades e atualidade no capitalismo contemporâneo. *In*: BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. (org.). **Economia política da comunicação: interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. **Economia política da comunicação: interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. Multiplicidade e globalização na televisão brasileira. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, vol.2, n.1, p.117-131, ene./jun. 2000a.

BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. A televisão no Brasil hoje: a multiplicidade da oferta. **Comunicação e Sociedade**, v. 3 (1-2), p. 23-48, 2001. Disponível em: revistacomsoc.pt/index.php/comsoc/article/view/1313/1246. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRITTOS, Valério Cruz. **TV a cabo: a dispersão da audiência**. Porto Alegre. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), [S. d.]. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/brittos-valerio-tv-cabo-dispersao.html>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRITTOS, Valério. Televisão, regulamentação e democracia na contemporaneidade. In: CABALLERO, F.S.; GALINDO, J.A.G.; RAMOS, M.C.; DEL BIANCO, N.R. (org.). Políticas de comunicação e da cultura: contribuições acadêmicas e intervenções sociais. Brasília: Casa das Musas; São Paulo: **Intercom**, 2010. v. 1, p. 165-185.

BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias**. São Paulo: Boitempo, 2004.

BUCCI, E.; CHIARETTI, M.; FIORINI, A. M. (org.). Série Debate Comunicação e Informação. In: UNESCO - **Indicadores de qualidade nas emissoras públicas: uma avaliação contemporânea**. n. 10, jun. 2012.

BULOS, U. L. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, A. Economia política da comunicação no Brasil: terreno fértil para análises maduras. In: BRITTOS, V. C.; CABRAL, A. (org.). **Economia política da comunicação: interfaces brasileiras**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

CABRAL, A. Sustentabilidade na radiodifusão comunitária: desafios e possibilidades. **Logos**, [S.l.], v. 24, n. 1, ago. 2017. ISSN 1982-2391. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/28594>. Acesso em: 02 fev. 2019.

CABRAL, Ticianne M. P. **Controle Jurisdicional de conteúdo da programação televisiva comercial aberta**. Dissertação (Mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito. Recife, 2013.

CANAVILHAS, João. **O domínio da informação-espetáculo na televisão**. Biblioteca *on-line* de ciências da comunicação. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/canavilhas-joao-televisao-espectaculo.pdf>. Acesso em: 13 set. 2017

CARDOSO, F. H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 2. ed., São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

CAPPARELLI, S.; SANTOS, S. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, V.; BOLAÑO, C. (org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.

CAPPARELLI, S.; SANTOS, S. **Televisão e capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 1982.

CARVALHO, L. B. de. **Censura e Liberdade de Expressão no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COUTINHO, I. Telejornalismo e público – Sobre vínculos com o cidadão, convertido em audiência. In: PORCELLO, F.; VIZEU, A.; COUTINHO, I. (org.). **O Brasil (é)ditado**. Coleção Jornalismo Audiovisual. v.1. Florianópolis: Insular, 2012. p. 21-42.

CORREIO VERDADE. Estupro de adolescente em Bayeux. **Correio Verdade**. João Pessoa: TV Correio (Record), 30 de setembro de 2011. Programa televisivo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GMiIzzjHQDw>. Acesso em: 22 jul. 2018.

CHRISTOFOLETTI, R. Concentração de mídia e qualidade do noticiário no sul do Brasil. In: CHRISTOFOLETTI, R. (org.). **Vitrine e vidraça: Crítica de Mídia e Qualidade no Jornalismo**. Livros Labcom. UBI. Covilhã, 2010.

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. Armas, ódio, medo e espetáculo em Jair Bolsonaro. **Revista ALTERJOR**, Ano 09, v. 02, ed. 18, jul./dez. 2018.

CAVALCANTI, Roberto. Vai trabalhar vagabundo. **Editorial do Sistema Correio**. 2011. Disponível em: <http://pblitoral.blogspot.com/2011/10/leia-vai-trabalhar-vagabundo-artigo-de.html>. Acesso em: 02 mai. 2018.

CHEQUER, C. **A liberdade de expressão como direito fundamental *prima facie***. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CUNHA, M. B. da Responsividade do Sistema Sancionatório da Radiodifusão Brasileira. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 61-80, maio 2016.

DANTAS, M. Economia política da informação e comunicação em tempos de internet: revisitando a teoria do valor nas redes e no espetáculo. **Revista Liinc**, v. 8, n. 1, 2012.

DANTAS, M. **Comunicações, desenvolvimento e democracia: desafios brasileiros no cenário de mundialização mediática**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

DEWEY, J. **La opinión pública y sus problemas**. Madrid: Ediciones Morata, 2004.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997

DEMARCHI, C. H. **A campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” como contraposição aos produtos da cultura de massa na TV brasileira**, 2010. Dissertação (Mestrado em Comunicação Midiática) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP, São Paulo, Bauru, 2010.

DINES, A. Sensacionalismo na Imprensa. Comunicações e Artes. Uma Semana de Estudos sobre Sensacionalismo. **Revista Comunicações e Artes**, São Paulo, ECA/USP, n. 4, p. 67-75, 1971.

DI CARLO, Josnei; KAMRADT, João. **Bolsonaro e a cultura do politicamente incorreto na política brasileira**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFJF v. 13 n. 2 dez. 2018.

DOMINGUES DA SILVA, J. **A política da política de TV digital no Brasil: atores, interesses e decisão governamental**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2011.

FAORO, R. F. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FAZENDO MÉDIA. **MPF entra com represeção contra repórter do Brasil Urgente**. 2012. Disponível em: <https://fazendomedia.org/mpf-entra-com-representacao-contrareporter-do-brasil-urgente/>. Acesso em: 03 abr. 2019.

FERNANDES, A. de G. **Meios de comunicação social no Brasil**: promoção do pluralismo, direito concorrencial e regulação. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FERNANDES, A. S. A reformulação da Doutrina de Segurança Nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. **Antíteses**, ISSN-e 1984-3356, p. 831-856, v. 2, n. 4, jul. 2009.

FERREIRA, G. M. *et al* (org.). **A construção da violência na televisão da Bahia**: relatório de análise sobre programas Se liga Bocão e Na Mira. Salvador: UFBA, 2011.

FREIRE FILHO, J. Notas históricas sobre o conceito de qualidade na crítica televisual brasileira. **Revista Galáxia**, n. 7. São Paulo, 2004.

FREIRE FILHO, J. TV de qualidade: uma contradição em termos? *In*: SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DA COMUNICAÇÃO, 2001, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Campo Grande /MS – setembro, 2001.

FISHER, D. **O direito de comunicar**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSÊCA, M. G. D. da. **A mídia e a construção social da criminalidade em Pernambuco**: um estudo sobre o programa televisivo “Bronca Pesada”. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

FONSECA, D.; VALENTE, J. **Marco Regulatório do Sistema de Mídia Brasileiro** - Regulatory Framework of the Brazilian Media System. São Paulo: Media Ownership Monitor Brasil (MOM), Reporters Without Borders, Intervezes, 2017.

GENRO, A. **O segredo da pirâmide invertida**. Porto Alegre: Tchê, 1987.

GOLDING, P.; MURDOCK, G. Culture, communications and political economy. *In*: CURRAN, J; GUREVITCH, M. (org.). **Mass media and society**. Londres: Arnold, 2000, p. 70-92.

GOMES, R. A. L. **A comunicação como um direito humano**: um conceito em construção. 2007. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GUARESHI, P.; DIAS, G. L.; HARTMANN, M. R. Assistencialismo Midiático: Uma nova estratégia de legitimação social. **Intexto**, Porto Alegre: UFRGS, v. 1, n. 16, p. 1-18, jan/jun, 2008.

GRUPO MIDIA (Brasil). **Guia Completo Mídia Dados 2018**: Disponível em: <http://midiadados.org.br/2018/Midia%20Dados%202018%20%28Interativo%29.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2018.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, S. *et al.* “A produção social da notícia: o mugging nos media”. In: TRAQUINA, N. (org). **Jornalismo**: questões, teorias e “estórias”. Florianópolis: Ediora Insular, 2016.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HERSCOVICI, A. A Economia Política da Informação, da Cultura e da Comunicação: questões metodológicas e epistemológicas. Uma apresentação geral. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**. v.5, n.3, sep./dic. 2003. Disponível em: www.etic.com.br. Acesso em: 30 out. 2018.

HERZ, Daniel. A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e da radiodifusão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XX, 1997, Santos. **Anais [...]**. São Paulo, 1997.

HOLANDA, S. B. de. (1999). **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.
HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. **Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

INTERVOZES. **Direito à comunicação no Brasil 2017**. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interliv012dac2017.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2017.

INTERVOZES. **Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil**: como combater as ilegalidades no rádio e na TV. 2015. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interman004cldcnb.pdf>. Acesso em 04 abri. 2019.

INTERVOZES. **Estatuto Social**. 2011. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/Estatuto>
Intervozes_V2011.pdf. Acesso em: 07 set. 2018

INTERVOZES. **Reunião para construção da campanha sobre violações de direitos nos programas policiais**. 22 de julho de 2016

INTERVOZES. **Monopólios digitais**: concentração e diversidade na Internet. São Paulo: Intervozes, 2018.

INTERVOZES. Tipos de Violações. **Mídia sem violações de direitos**, 2016. Disponível em: <https://www.midiasemviolacoes.com.br/tipos-de-violacoes>. Acesso em: 03 abr 2019.

JAMBEIRO, O. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.13, n.24, p.85-104, 2008.

JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2001. 206 p.

JAMBEIRO, O. *et al.* **Tempos de Vargas**: o rádio e o controle da informação. Salvador: EDUFBA, 2004.

JAMBEIRO, O.; MORAIS, K, FERREIRA, F. O audiovisual no campo da economia política da comunicação: abordagens, métodos e notas para uma agenda de pesquisa. **Extraprensa**, (USP), v. 10, p. 04-23, 2017.

KUCINSKI, B. **Síndrome da antena parabólica**: ética no jornalismo brasileiro. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

LEAL. L. A TV Pública. *In*: BUCCI, E. **A TV aos 50**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2000.

LEAL. L. Quarenta anos depois, a televisão brasileira ainda guarda as marcas da ditadura. **REVISTA USP**, São Paulo, n. 61, p. 40-47, mar./maio 2004

LEAL. L. A necessidade do controle público da televisão. **Boletim de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicacion**. São Paulo, v. 5, n. 21, 2005.

LEAL. L. A melhor TV do Mundo. São Paulo: Summus, 1997. **Comunicação & Educação**, São Paulo, (26): 17 a 34, jan./abr. 2003.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, V. A. de. **Regulação das comunicações**: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011.

LEAL. L. Brasil: Políticas de Comunicação no governo Lula (2003-2010). *In*: KOSCHÜTZKE, A.; GERBER, E. **Progresismo y políticas de comunicación**: manos a la obra. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2011.

LEAL. L. **Liberdade de expressão x Liberdade de imprensa**: Direito à comunicação e democracia. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LEAL. L. **Conselhos de Comunicação Social**: A interdição de um instrumento da democracia participativa. Brasília: FNC, 2013.

LIPPMANN, W. **Opinião Pública**. Petrópolis: Vozes, 2010.

LOPES, Aguiar Cristiano. Licitações nas Outorgas de Rádio e TV: a Ineficácia dos Critérios Técnicos. **Animus**. v. 13, jan/jun 2008. Santa Maria, NedMídia, 2008.

LOPES, M. I. V. de; OROZCO, G. G. **Qualidade na ficção televisiva e participação transmidiática das audiências**. Rio de Janeiro: Editora Globo S/A, 2011.

MACHADO, A. Televisão: a questão de repertório. *In*: BORGES, G.; REIA-BAPTISTA, V. **Discursos e práticas de qualidade na televisão**. Livros Horizontes: Lisboa, 2008.

MACHADO, A. **Obra poética**. Antologia e tradução. Brasília: Embajada da España. Consejera de Educacióm, 2005.

MACHADO, J. **Liberdade de Expressão**: Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MARCONDES FILHO, C. **O capital da notícia**: o jornalismo como produção social da segunda natureza. São Paulo: Ática, 1986.

MARTINO, L. C. A Interpretação do Dado Empírico no Contexto das Correntes Teóricas em Comunicação. *In*: BARBOSA, M.; MORAIS, O. J. de (org.). **Quem tem medo da pesquisa empírica**. São Paulo: INTERCOM, 2011.

MARTINS, L. **Liberdade e Estado Constitucional**: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, Maísa Silveira. **A repetição como estratégia argumentativa na narrativa de Gil Gomes**. 2009. Dissertação (Mestrado em Língua Portuguesa) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MATTELART, A.; MATTELART, M. **Histórias das teorias da Comunicação**. São Paulo: Loyola, 2001.

MATTOS, S. **História da televisão brasileira**: uma visão econômica, social e política. Petrópolis: Vozes, 2010.

MATTOS, S. **A revolução digital e os desafios da comunicação**. Cruz das Almas/BA: UFRB, 2013.

MCCHESENEY, E. The political economy of communication and the future of the field. **Media, Culture & Society**, v. 22, n. 1, 2000.

MEDITSCHKE, E.; SPONHOLZ, L. Prefácio: Bases para uma teoria do jornalismo 2.0. *In*: GROTH, O. **O poder cultural desconhecido**: fundamentos da Ciências dos Jornais. Petrópolis: Vozes, 2011.

MELO, J. M. de. Vanguardismo nordestino na configuração brasileira dos estudos de Economia Política da Comunicação. *In*: MELO, J; MELO, P.B. (org.). **Economia Política da Comunicação: vanguardismo nordestino**. FJN, Recife: Editora Massangana, 2013.

MELO, P. B. de. **Histórias que a mídia conta**: o discurso sobre o crime violento e o trauma

cultural do medo. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

MENDEL, T.; SALOMON, E. **O ambiente regulatório para a radiodifusão**: uma pesquisa de melhores práticas para atores-chave brasileiros. Brasília: UNESCO, 2011.

MENDES, S. M. **Juventude e mídia tribunal: produção de sentido no Correio Verdade**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Ciências Humanas Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA. **Ação Civil Pública com pedido de antecipação de tutela antecipada**. João Pessoa, 2012. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por josafa@mpf.mp.gov.br em: 1 ago. 2018.

MORAES, D. de. **Vozes abertas da América Latina**: Estado, políticas e democratização da comunicação. Rio de Janeiro: Mauad X Faperj, 2011.

MORAES, D. de. Comunicação, Hegemonia e Contra-hegemonia: A contribuição teórica de Gramsci. Dossiê Comunicação e Política. **Revista Debates**, 4 (1): 54-77, 2010.
MOM BRASIL – Monitoramento de Propriedade de Mídia, Brasil. Repórteres Sem Fronteiras/Intervozes, 2017. Disponível em: <http://brazil.mom-rsf.org/br/>. Acesso em: 02 jun. 2018.

MOSCO, V. Repensando e renovando a economia política da informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 97 - 114, jul./dez. 1998.

OLIVEIRA, J. **Sobre “mentes vazias” e cidadãos de bem**: Experiência, cotidiano e consumo na recepção do telejornal policial Correio Verdade. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

OLIVEIRA FILHO, J. T. da S.; COUTINHO, I. **A TV Pública e a Busca por Métodos de Verificação da Qualidade**. In: XXXVIII CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. 2015, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2015. p. 3557

O GLOBO. **Apoio editorial ao golpe de 64 foi um erro**. Editorial. 03 de agosto de 2013. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/apoio-editorial-ao-golpe-de-64-foi-um-erro-9771604>. Acesso em: 07 set. 2018

PAIVA, R.; SODRÉ, M. **O império do Grotesco**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2002.

PEDROSO, R. N. **A construção do discurso de sedução em um jornal sensacionalista**. São Paulo: Annablume, 2001.

PAIVA, R.; SODRÉ, M. Um percurso sobre algumas determinações ideológicas e discursivas do jornalismo impresso. **Comunicação & Sociedade**. São Bernardo do Campo: Pós-Com-Umesp, a. 23, n. 36, p. 33-52, 2001b.

PENA, F. **Teoria do Jornalismo**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

PIAGET, J.; GARCIA, R. **Psicogênese e história das ciências**. Petrópolis: Vozes, 2011.

PIERANTI, O. P. **O Estado e as Comunicações no Brasil**: Construção e Reconstrução da Administração. Brasília-DF: Abras/Lecotec, 2011.

PIAGET, J.; GARCIA, R. **Políticas públicas de radiodifusão no governo Dilma**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017.

PIAGET, J.; GARCIA, R. **Memória das comunicações no Brasil**: entrevistas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

PIERANTI, O. P.; MARTINS, Paulo Emílio Matos. A Radiodifusão como um Negócio: um Olhar sobre a Geração do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**. Disponível em: www.eptic.com.br, vol. IX, n. 1, ene/abr./2007. Acesso em: 15 abril 2018.

PINTO, L. M. R. S. **Radiodifusão**: o controle estatal e social sobre suas outorgas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

PORTAL CORREIO. **IBOPE confirma TV Correio é líder absoluta na hora do almoço**. Disponível em: <https://portalcorreio.com.br/ibope-confirma-tv-correio-e-lider-absoluta-na-hora-do-almoco-com-samuka-duarte/>. Acesso em 13 ago. 2018.

RAMOS, M. C. Televisão a cabo no brasil: desestatização, reprivatização e controle público. **Intexto**, Porto Alegre: UFRGS, v. 2, n. 4, p. 1-20, jul./dez. 1998.

RAMOS, M. C. Agências Reguladoras: a reconciliação com a política. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. 2004, Las Vegas, Nevada. **Anais [...]**. Las Vegas, Nevada: LASA, 2004.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. Umesp: São Bernardo do Campo, 2005.

RAMOS, M. C. Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar. In: CHAGAS, C. M. F.; ROMÃO, J. E. E.; LEAL, S. **Classificação Indicativa no Brasil**: desafios e perspectivas. Brasília: Ministério da Justiça, 2006, p. 17.

RAMOS, M. C. **A TV por assinatura no Brasil**: conceito, origens, análise e perspectivas. Brasília: Mimeo, 1995

REBOUÇAS, E.; CARVALHO, M. M. **Evolução da regulamentação da mídia eletrônica no Brasil**. Estudos em Comunicação. Communication Studies. Beira do Interior, jan. 2008. Disponível em: <http://www.labcom.ubi.pt/ec/02/>. Acesso em: 23 fev. 2008.

REBOUÇAS, E.; CARVALHO, M. M. A participação da sociedade civil nos debates da comunicação 20 anos pós-Constituição. In: CABALLERO, F.S. *et al.* (org.). **Políticas de comunicação e da cultura**: contribuições acadêmicas e intervenções sociais. Brasília: Casa das Musas; São Paulo: Intercom, 2010

ROLIM, R. R. **Direito à comunicação**: possibilidades, contradições e limites para a lógica

dos movimentos sociais. Recife: Editora 8 de março, 2011.

ROMÃO, J. E. E. *et al.* **Classificação indicativa no Brasil**: desafios e perspectiva. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

ROMÃO, J. E. E. *et al.* Todos ganham com a Classificação Indicativa. In: SARAIVA, E.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 71-90.

ROSE, D. Análise de imagens em movimento. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (comp.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

RÜDIGER, F. **Comunicação e teoria crítica da sociedade**: Adorno e a Escola de Frankfurt. Porto Alegre: Edipucrs, 1999.

SARAIVA, E.; MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (org.). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 71-90.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 16, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 02 jun. 2018.

SARMENTO, Daniel. **Livre e Iguais**: Estudos de Direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SANKIEVICZ, A. **Liberdade de expressão e pluralismo**: perspectivas de regulação. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, S. dos; SILVEIRA, É. da. Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. In: SANTOS, S. dos; RAMOS, M. C. **Políticas de Comunicação**: Buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007. p. 49-82.

SANTOS, S. dos; RAMOS, M. C. **Políticas de Comunicação**: Buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.

SANTOS, S. dos; RAMOS, M. C. **Uma Convergência Divergente**: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro. 2004. Tese (Doutorado em comunicação e cultura contemporânea) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

SARDINHA, R. L. As mutações do objeto de estudo e a contribuição da EPC para a renovação do campo comunicacional. In: MORAIS, O. J. de. (org.). **Ciências da comunicação em processo**: paradigmas e mudanças nas pesquisas em comunicação no século XXI: Conhecimento, leituras e práticas contemporâneas. São Paulo: INTERCOM, 2014.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SERRA, S. Vertentes da economia política da comunicação e jornalismo. In: LAGO, C.;

BENETTI, M. **Metodologia de Pesquisa em Jornalismo**. 3. ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2010.

SILVA, S. da; PERON, V. Enforcement e competências de entes reguladores da radiodifusão em dez países. **Revista Comunicação Midiática**, v.6, n.3, p.109-130, set./dez. 2011.

SILVA, R. B. e. **Criminalidade na televisão Baiana: o telejornal policial Se Liga Bocão e os relatos dos sujeitos privados de liberdade**. Salvador: UFBA/FACOM, 2012.

SIMÃO, J. L. de A. **O Supremo Tribunal Federal e a liberdade de expressão**. 2014 Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014.

SIMÃO, J. L. de A. ; PINTO, F. C. S. . As liberdades de expressão e de imprensa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: análise crítica da consistência das decisões envolvendo as liberdades comunicativas. **Revista Jurídica da Presidência** , v. 20, p. 598-620, 2018.

SAMPAIO, A. *et al.* **A construção da violência na televisão da Bahia Relatório de análise sobre os programas Se Liga Bocão e Na Mira**. Intervozes; Facom; Cipó. Salvador, 2011.

SODRÉ, M. **A comunicação do Grotesco**. 1972, Vozes.

SODRÉ, M. Comunicação: um campo em apuros teóricos. **Revista Matrizes**, v. 5, n. 2, p. 11-27. São Paulo, 2012.

SOLANO, E. **Crise da Democracia e Extremismo de Direita**. São Paulo: FriedrichEbert-Stiftung, 2018a.

SOLANO, E. (org.). **O Ódio como Política**. São Paulo: Boitempo, 2018b.

SETEMY, A. C. L. Vigilantes da moral e dos bons costumes: as condições sociais e culturais para a estruturação política da censura durante a ditadura militar. *Topoi*. **Revista de História**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 37, p. 171-197, jan./abr. 2018. Disponível em: www.revistatopoi.org. Acesso em: 02 jun. 2019.

SOUSA, M. H. C. de C. e. **Economia Política dos Media**. Universidade do Minho. Instituto de Ciências Sociais. UMinho Editora, 2008.

SOUZA, J. **A radiografia do golpe: entenda como e porque você foi enganado**. São Paulo: Leya, 2016.

STEVANIM, L. F. F. **A luta pela comunicação democrática: atores, concepções e práticas do movimento pela democratização da comunicação no Brasil**. TESE (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

TAVASSI, A. P. C. Regulação da mídia e Direito da Concorrência no Brasil: a Interface entre Democracia e Concorrência no Mercado Televisivo Brasileiro. **Revista de defesa da concorrência**. v.3, n. 1, maio 2015.

TRAQUINA, N. **A tribo jornalística: uma comunidade transnacional**. Florianópolis: Insular,

v.2, 2005.

TOURINHO FILHO, F. Presunção de não culpabilidade. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI281377,81042-Presuncao+de+nao+culpabilidade>. Acesso em: 16 set. 2018.

UNESCO. **Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação**. Brasília: UNESCO, 2010

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: 01 abr. 2018.

VARJÃO, S. **Violações de direitos na mídia brasileira**: ferramenta prática para identificar violações de direitos no campo da comunicação de massa. Distrito Federal: ANDI, 2015a.

VARJÃO, S. **Violações de direitos na mídia brasileira**: um conjunto de reflexões sobre como coibir violações de direitos no campo da comunicação de massa. Distrito Federal: ANDI, 2015b.

VARJÃO, S. **Violações de direitos na mídia brasileira**: Pesquisa detecta quantidade significativa de violações de direitos e infrações a leis no campo da comunicação de massa. Distrito Federal: ANDI, 2016.

VELOSO, W. S. **‘Verdade e Justiça’ ao meio dia**: a construção da experiência moral num programa de TV. 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

VIZEU, A.; ROCHA, H. Telejornalismo, ciência e ideologia. In: PORCELLO, F; VIZEU, A;

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

WIMMER, M. **Direitos, democracia e acesso aos meios de comunicação de massa**. 2012. Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WOLF, M. **Teorias da comunicação de massa**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZAFFARONI, E. R. **Derecho Penal**: Parte General. Buenos Aires: Ediar, 2000.

ENTREVISTAS REALIZADAS

BARBOSA, B. Depoimento [Entrevista cedida a Ticianne Maria Perdigão Cabral]. **Documento em MP3 sonoro**. Natal, mar. 2019. [a entrevista encontra-se transcrita parcialmente no corpo desta tese]. Recife, jun. 2019.

PIERANTIM, O. P. Depoimento [Entrevista cedida a Ticianne Maria Perdigão Cabral]. **Documento em MP3 sonoro**. Natal, mar. 2019. [a entrevista encontra-se transcrita parcialmente no corpo desta tese]. Recife, jun. 2019.

VARJÃO, S. Depoimento [Entrevista cedida a Ticianne Maria Perdigão Cabral]. **Documento em MP3 sonoro**. Natal, mar. 2019. [a entrevista encontra-se transcrita parcialmente no corpo desta tese]. Recife, jun. 2019.

BARRETO, H. M. do R. Depoimento [Entrevista cedida a Ticianne Maria Perdigão Cabral]. **Documento em MP3 sonoro**. Natal, jul. 2018. [a entrevista encontra-se transcrita parcialmente no corpo desta tese]. Recife, jun. 2019.