

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BEATRIZ COSTA BARBOSA

**VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E
REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA TV**
Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido

São Paulo
2013

BEATRIZ COSTA BARBOSA

**VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E
REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA TV**
Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Rita Loureiro.

São Paulo
2013

Barbosa, Beatriz Costa.

Violações de direitos humanos e regulação de conteúdo na TV: Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido / Beatriz Costa Barbosa. - 2013.

161 f.

Orientador: Maria Rita Loureiro

Dissertação (MPGPP) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Direitos humanos. 2. Televisão. 3. Políticas públicas – Brasil. 4. Política de comunicação de massa – Brasil. 5. Comunicação de massa – Regulamentação. 6. Poder regulamentar. I. Loureiro, Maria Rita. II. Dissertação (MPGPP) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 342.7

BEATRIZ COSTA BARBOSA

**VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E
REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA TV**
Brasil em perspectiva comparada com França e Reino Unido

Trabalho apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito para obter o título de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Data da aprovação 22/10/2013

Banca examinadora:

Prof^{ta}. Dr^a. Maria Rita Loureiro (orientadora).
MPGPP/EAESP/FGV

Prof. Dr. Laurindo Lalo Leal Filho – ECA/USP
Examinador (1)

Gustavo Gindre Monteiro Soares – Ancine
Examinador (2)

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto – EAESP/FGV
Examinador (3)

São Paulo

2013

AGRADECIMENTOS

Este mestrado foi a concretização de um projeto há muito desejado, que se tornou possível graças à contribuição de muita gente querida. Em primeiro lugar, meus pais e minha família, que uma vez mais apoiaram minha decisão de priorizar meus estudos e de incluir nesta jornada uma temporada na França. Vocês sempre serão meu mais lindo alicerce. Em segundo, os professores e colegas de turma da FGV/SP, pela partilha do conhecimento e pelos debates enriquecedores em sala de aula. Sem dúvida, concluo esta etapa com um outro olhar sobre o Estado brasileiro e a importância das políticas públicas na construção de sociedades efetivamente democráticas. Agradeço também à equipe do mandato do Deputado Federal Ivan Valente, onde trabalhei ao longo do curso, e que foi compreensiva e sempre parceira no conciliar das agendas e compromissos. Nominalmente – e correndo o risco de deixar pessoas importantes de fora, às quais já peço desculpas –, meu muito obrigada à Fernanda Papa, pelo incentivo para cursar a FGV e pela troca de ideias ao longo do caminho; à Regina Pacheco, coordenadora do MPGPP, incentivadora e colaboradora fundamental para que o intercâmbio no exterior tenha acontecido; à Maria Rita Loureiro, por toda a compreensão e confiança que uma orientação de pesquisa à distância requer; à querida Ligia Zogbi, pela contribuição estratégica no processo de seleção para a SciencesPo; ao Sergio Suiama e ao Francisco Fonseca, pela troca de ideias na definição do tema do trabalho; aos professores da SciencesPo Roland Husson e Sebastien de Gasquet, pela ajuda com os contatos para entrevistas na França; à Ana Rita e ao Thiago, pelos contatos no Reino Unido e pela acolhida carinhosa em Londres; ao Guilherme Canela, pelas pontes com os pesquisadores europeus; à Cláudia Cardoso, que garantiu que um livro importante chegasse à Paris no momento necessário; à Mayrá Lima e ao Marcos Urupá, sem os quais informações fundamentais não teriam chegado a tempo; à Simone Harnik, parceira de tantas reflexões e primeira leitora deste trabalho; à Alê Fontana, pelo *abstract*; à Mariana Pires, pela revisão cuidadosa; aos amigos na Europa, tão importantes quando nos aventuramos a estudar longe de casa; e aos amigos daqui, por tudo. Agradeço ainda aos que lutam em defesa dos direitos humanos no Brasil, e àqueles que se dedicam às políticas públicas para transformar a realidade de tantos que têm seus direitos sistematicamente violados em nosso país. Por fim, agradeço e dedico este trabalho aos companheiros e companheiras de militância do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, fonte de inspiração e renovação permanente de energias quando se decide que seu lugar no mundo é ao lado de quem quer transformá-lo num lugar mais justo e igualitário.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a política pública brasileira de regulação de conteúdo em casos de violações de direitos humanos na TV, a partir de uma perspectiva comparada com a regulação adotada na França e no Reino Unido. Para isso, foram estudados os marcos legais e os recursos institucionais decisivos disponíveis aos órgãos reguladores francês (CSA) e britânico (Ofcom) e ao Ministério das Comunicações do Brasil. Num segundo momento, a política de regulação foi analisada a partir do estudo de casos onde foram constatadas violações de direitos de quatro tipos: preconceito e ofensa contra grupos minoritários; violação dos direitos das mulheres; discriminação religiosa; e banalização da violência e linguagem depreciativa. Ao final, são apresentadas contribuições para a elaboração de uma nova política de regulação de conteúdo no Brasil que priorize e proteja os direitos humanos.

Palavras-chave: Regulação. Televisão. Direitos humanos. Comunicação.

ABSTRACT

This thesis' objective is to assess Brazilian policies in the area of TV content regulation in light of violation of human rights in TV programming, through a comparison with France and the United Kingdom. This is done through the analysis of the legal framework and the institutional mechanisms available to the different regulatory bodies in the three countries: the CSA in France, Ofcom in the UK and the Ministry of Communication in Brazil. The second part of this study analyses regulatory policies through case studies in which four types of human rights violations are encountered: prejudice and offence against minorities; women's rights violation; religious discrimination; and the trivialisation of violence and derogatory language. As a conclusion, recommendations towards a new regulatory policy for TV content are made, with the aim of prioritising and protecting human rights.

Keywords: Regulation. Television. Human rights. Communication.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

- ABA – Associação Brasileira de Anunciantes
- ABAP – Associação Brasileira de Agências de Publicidade
- Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
- ABRA – Associação Brasileira de Radiodifusores
- ABTA – Associação Brasileira de Televisão por Assinatura
- ACP – Ação Civil Pública
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações
- Ancinav – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
- Ancine – Agência Nacional do Cinema
- ANER – Associação Nacional de Editores de Revista
- ANJ – Associação Nacional de Jornais
- ASA – *Advertising Standards Authority*
- BBC – *British Broadcasting Corporation*
- BCAP – *Broadcast Committee of Advertising Practice*
- BVP – *Bureau de vérification de la publicité*
- CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações
- Cedeca CE – Centro de Defesa das Crianças e dos Adolescentes do Ceará
- CCDC – Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia
- CFC – *Consumer Forum for Communications* (Reino Unido)
- CNCL – *Commission nationale de la communication et des libertés* (França)
- CSA – *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (França)
- DEAA – Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério das Comunicações
- DEJUS – Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça
- FCC – *Federal Communications Commission* (Estados Unidos)
- FNDC – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
- Ibope – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
- INA – *Institut National de l'Audiovisuel* (França)

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

MJ – Ministério da Justiça

MPF – Ministério Público Federal

MRAP – *Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples* (França)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Ofcom – Office of Communications (Reino Unido)

PAI – Processo de Apuração de Infração

PL – Proposta aprovada na I Conferência Nacional de Comunicação

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PRDC – Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

SCE – Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

STF – Supremo Tribunal Federal

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. METODOLOGIA	14
3. REGULAÇÃO DE CONTEÚDO: PRINCÍPIOS, LIMITES E FORMAS	18
3.1 POR QUE REGULAR CONTEÚDO.....	18
3.1.1 A regulação do poder econômico e político	19
3.1.2 A regulação do serviço público de radiodifusão	23
3.1.3 O impacto do conteúdo veiculado	24
3.2 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO X LIBERDADE DE EXPRESSÃO	26
3.3 MODELOS E FORMAS DE REGULAÇÃO	31
3.3.1 Independência do ente regulador	35
4. MARCO LEGAL DA REGULAÇÃO DE CONTEÚDO	38
4.1 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA UNIÃO EUROPEIA	38
4.2 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA FRANÇA	43
4.3 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NO REINO UNIDO	48
4.4 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NO BRASIL	54
5. A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULAÇÃO DE CONTEÚDO	62
5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO	62
5.2 O CONSELHO SUPERIOR DO AUDIOVISUAL	63
5.2.1 Estrutura e competências na regulação de conteúdo	63
5.2.2 A ação do CSA em casos de violações de direitos humanos: procedimento, mecanismos de <i>enforcement</i>, punição e transparência	68
5.3 O OFCOM – OFFICE OF COMMUNICATIONS	72
5.3.1 Estrutura e competências na regulação de conteúdo	72
5.3.2 A ação do Ofcom em casos de violações de direitos humanos: procedimento, mecanismos de <i>enforcement</i>, punição e transparência	79
5.4 O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES DO BRASIL	83
5.4.1 Estrutura e competências na regulação de conteúdo	83
5.4.2 A ação do Ministério das Comunicações em casos de violações de direitos humanos: procedimento, mecanismos de <i>enforcement</i>, punição e transparência	86
6. A POLÍTICA PÚBLICA EM PRÁTICA: ANÁLISE DE CASOS DE VIOLAÇÃO ...	89
6.1 PRECONCEITO E OFENSA CONTRA GRUPOS MINORITÁRIOS	90

6.1.1 Ministério das Comunicações	90
6.1.2 CSA	93
6.1.3 Ofcom	95
6.2 VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES	98
6.2.1 Ministério das Comunicações	98
6.2.2 CSA	103
6.2.3 Ofcom	104
6.3 DISCRIMINAÇÃO RELIGIOSA	105
6.3.1 Ministério das Comunicações	105
6.3.2 CSA	109
6.3.3 Ofcom	110
6.4 BANALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA E LINGUAGEM DEPRECIATIVA	111
6.4.1 Ministério das Comunicações	111
6.4.2 CSA	115
6.4.3 Ofcom	116
7. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA	118
7.1 O QUADRO ATUAL	118
7.2 CONTRIBUIÇÕES PARA UMA NOVA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE CONTEÚDO QUE PRIORIZE E PROTEJA OS DIREITOS HUMANOS.....	129
7.2.1 Iniciativas da sociedade civil contra violações de direitos humanos na mídia	135
8. REFERÊNCIAS	141
ANEXO I – Casos não tratados pelo Ministério das Comunicações	154

1. INTRODUÇÃO

Uma coisa é uma audiência inteligente sendo insultada. Outra coisa é uma audiência que não sabe que está sendo insultada

John Reith, diretor geral da BBC, década de 1920¹

Em busca de índices de audiência cada vez mais elevados, as emissoras comerciais de televisão têm veiculado cotidianamente no Brasil conteúdos que violam direitos fundamentais. Por violações de direitos humanos entende-se qualquer prática que atente, coíba e/ou desrespeite os direitos fundamentais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.² Em suma, prática que viole a vida e a garantia de sua dignidade.

Tais violações tornaram-se hoje recorrentes nas emissoras, em programas policiais, humorísticos, nas novelas, no jornalismo. Não há números precisos sobre o tamanho do problema, mas as denúncias recebidas pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e pelas unidades do Ministério Público Federal nos diferentes estados mostram que a questão é sistemática e colocam um desafio ao Estado brasileiro: como agir diante de tais violações de direitos humanos praticadas pela TV.

Longe de representar uma tentativa de cerceamento da liberdade de expressão, a responsabilização ulterior por violações de direitos humanos praticadas nos meios de comunicação de massa tem sido historicamente adotada por países democráticos como França, Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, Portugal, Espanha, entre outros. Da mesma forma, a regulação democrática de conteúdo integra os padrões internacionais de regulação dos meios de comunicação de massa, não sendo considerada um atentado à liberdade de expressão (SUIAMA, 2009; MARTINS, 2009; MENDEL; SALOMON, 2011).

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, por exemplo, garante a todos o direito à liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras. Mas condiciona a aplicação do artigo 19 em seu artigo 29, esclarecendo que restrições podem ser impostas com o propósito de assegurar o

1

CASHMORE, Ellis. **...E a televisão se fez**. São Paulo: Summus, 1999.

² "A teoria dos direitos fundamentais enfoca o mesmo tema com expressões diversas, tais como, direitos fundamentais, direitos do homem, direitos humanos, direitos subjetivos públicos, liberdades públicas, direitos individuais, liberdades fundamentais, além de outras tantas. A expressão 'direitos fundamentais' é tida como a mais adequada, pela teoria jurídica brasileira, pois foi a adotada no texto da constituição federal. [...] a expressão 'direitos humanos' é mais utilizada entre os autores anglo-americanos e latinos, enquanto a expressão 'direitos fundamentais' é mais utilizada pelos teóricos alemães" (NAPOLITANO, 2012, p.2).

respeito aos direitos e liberdades de outros e para atender critérios de moralidade, ordem pública e bem geral em sociedades democráticas. Cabe ao Estado, portanto, ao mesmo tempo, garantir o exercício da liberdade de expressão do conjunto da população e disciplinar a comunicação social, sem que isso cause embaraço à plena liberdade de informação. O desafio é como passar do princípio à operacionalização desta disciplina.

Em países de democracia consolidada, a responsabilização das emissoras pelo uso abusivo no exercício da radiodifusão se dá por meio de mecanismos de regulação institucionalizados, como órgãos ou agências reguladoras. No Brasil, a tarefa cabe ao Ministério das Comunicações. Mas a ausência de um órgão regulador responsável por esse tipo de regramento tem impedido não apenas o respeito aos princípios constitucionais e à legislação em vigor, mas funcionado indiretamente como uma negação à necessidade de os radiodifusores estabelecerem e respeitarem quaisquer limites em termos de conteúdo na exploração do serviço de radiodifusão (PIERANTI, 2007).

Na prática, a fiscalização em torno do conteúdo veiculado pelas emissoras tem sido feita pelo Ministério Público Federal, que recebe denúncias da população, investiga suspeitas de infrações e, quando constata a necessidade de aplicação de sanções, move ações na Justiça Federal. Trata-se, no entanto, de um processo judicial que não tem a celeridade, eficácia e alcance dos procedimentos administrativos usados em órgãos reguladores em outros países.

Dentro de tal contexto, este trabalho pretende analisar a regulação de conteúdo aplicada pelo Ministério das Comunicações em casos de violações de direitos humanos praticados pela TV no Brasil, numa perspectiva comparada em relação à ação dos órgãos reguladores da França, o Conselho Superior do Audiovisual (CSA), e do Reino Unido, o Office of Communications (Ofcom).

Buscou-se verificar como e em que medida o órgão público federal brasileiro responsável por monitorar e responsabilizar, se for o caso, as emissoras concessionárias de radiodifusão por abusos no exercício da liberdade de expressão na prestação de um serviço público tem agido diante de conteúdos e programações de redes de TV aberta que reconhecidamente violam direitos fundamentais de indivíduos e grupos sociais. Para efeito da análise, a regulação brasileira foi comparada com a prática adotada nesses dois países de tradição democrática e que contam, há décadas, com um órgão de regulação dos meios de comunicação. Os países foram escolhidos em função de seu histórico de atuação em torno deste tema, o que pode contribuir para a elaboração de parâmetros que desconstruam a ideia, ainda hegemônica no Brasil, de censura em torno da prática da regulação de conteúdo.

2. METODOLOGIA

O método adotado para a análise e comparação da política do Ministério das Comunicações para regulação de conteúdo em casos de violação de direitos humanos na TV aberta foi a pesquisa qualitativa. Num primeiro momento, por meio da literatura da área, da análise documental e de entrevistas semiestruturadas,³ analisamos o marco legal e o histórico da regulação, e os recursos institucionais decisivos, incluindo a estrutura dos entes reguladores e da política pública elaborada neste campo pelos órgãos brasileiro, francês e britânico.

Num segundo momento, a partir do estudo de casos específicos, analisamos como tais dispositivos institucionais são colocados em prática em cada país. No Brasil, analisamos as medidas tomadas pelo ente regulador diante de casos juridicamente caracterizados como violadores de direitos fundamentais pelo Ministério Público Federal – seja por meio de recomendações dos procuradores feitas aos canais, da proposição de termos de ajustamento de conduta junto às empresas ou de ações civis e penais movidas na Justiça Federal. É sabido que o conjunto de casos abordados pelo Ministério Público Federal é marginal diante do conjunto de violações praticadas pelas emissoras de TV no Brasil. No entanto, tal amostra tem a vantagem de trazer casos comprovadamente violadores da legislação brasileira, pois já analisados pelo MPF a partir da perspectiva dos direitos humanos.

Por meio de entrevistas semiestruturadas e da análise documental dos Processos de Apuração de Infração abertos pela Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações para casos de violações identificados pelo MPF, relatamos então as razões do poder público para a abertura dos processos, os critérios utilizados na análise do conteúdo, as conclusões do Ministério das Comunicações e as medidas de responsabilização adotadas perante as emissoras veiculadoras de tais conteúdos. O mesmo foi feito com casos semelhantes analisados pelos órgãos reguladores da França e do Reino Unido. Para tal comparação, visto que não seria possível encontrar situações equivalentes, trabalhou-se com violações de tipo aproximado, como casos de material incitando a discriminação ou o crime, violação de direitos de grupos marginalizados (negros, mulheres, homossexuais, pessoas com deficiência), preconceito religioso, sensacionalismo e humilhação pública etc.

³ Devido à grande quantidade de literatura em língua estrangeira consultada, assim como às entrevistas realizadas em francês e em inglês fora do Brasil, foi feita a opção metodológica pela livre tradução por parte da autora de tais conteúdos e declarações. O objetivo foi facilitar a compreensão do conjunto do estudo pelos leitores brasileiros. Os trechos traduzidos desta forma estão indicados em notas de rodapé ao longo de todo o trabalho.

Ao final, o conjunto da política pública brasileira de regulação de conteúdo – do marco legal à aplicação prática das normas – foi então comparado em termos de semelhanças e diferenças com o que ocorre nos dois demais países em análise.

A opção por trabalhar neste momento apenas com o conteúdo televisivo deveu-se, sobretudo, ao alcance e impacto consideravelmente superior da televisão sobre a população brasileira em relação aos demais meios de comunicação de massa em se tratando de aspectos como formação da opinião pública, difusão de valores e circulação de cultura. Segundo pesquisa do Ibope divulgada em 2011, a TV atinge atualmente 97% da população brasileira, sendo seguida pela internet (56%), pelo rádio (52%), revistas (38%), jornais (34%) e TV por assinatura (28%) (MEDIABOOK, 2011). Uma pesquisa da Fundação Perseu Abramo lançada em 2013 mostrou ainda que a TV aberta é assistida diariamente por cerca de 4 em cada 5 brasileiros (82%) e que é fonte de informação sobre o que acontece no Brasil e no mundo para 88,8% da população (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013).

Para além do alcance, o impacto da televisão nos brasileiros e brasileiras assume "proporções insuspeitadas", de "onipresença e onisciência", como descreveu a filósofa Marilena Chauí no prefácio de *Videologias: ensaios sobre televisão*, de Eugênio Bucci e Maria Rita Kehl (2004):

[...] ao contrário de outros países, em que a imprensa diária e semanal e o rádio são tão ou mais relevantes do que a televisão, no Brasil a TV reina praticamente sozinha e sem rivais. Eis por que, escreve Bucci, "o Brasil se comunica pela televisão. O Brasil se conhece e se reconhece pela televisão, e praticamente só pela televisão, que reina absoluta sobre o público nacional, muitas vezes superior aos outros veículos [...] A TV dá a primeira e a última palavra e, mais do que isso, a primeira e a última imagem sobre todos os assuntos". (CHAUÍ, 2004, p.12)

O lugar da TV, ou melhor, a TV como lugar, nada mais é que o novo espaço público, ou uma esfera pública expandida. O exemplo brasileiro é um dos mais indicados do mundo para quem quer observar os detalhes de como se dá a expansão da esfera pública e, mais ainda, como se dá a sua constituição em novas bases. Às vezes tenho a sensação de que, se tirássemos a TV de dentro do Brasil, o Brasil desapareceria. (BUCCI; KEHL, 2004, p.31)

Dentro do conteúdo televisivo, a análise foi restrita ao conteúdo editorial das

emissoras, não tratando, portanto, da publicidade veiculada pelos canais. Isso se deve ao fato de a publicidade ter, no Brasil e nos demais países, uma regulação específica. Na França e no Reino Unido, apesar de o conteúdo dos anúncios ser monitorado também pelo CSA e pelo Ofcom, o processo é de correção, envolvendo também o *Bureau de vérification de la publicité* (BVP), na França, e a *Advertising Standards Authority* (ASA) e o *Broadcast Committee of Advertising Practice* (BCAP), no Reino Unido.

Também optou-se por não analisar casos cuja única violação à regulação em vigor tenha sido a transmissão fora do horário determinado pela classificação indicativa – ou pelos sistemas equivalentes de proteção às crianças e adolescentes na França e no Reino Unido. No Brasil, a implementação da política de classificação indicativa está a cargo do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DEJUS), do Ministério da Justiça, envolvendo, portanto, atores distintos daqueles estudados no presente trabalho. Foram considerados, no entanto, para efeito comparativo, casos que, além da veiculação horária problemática, apresentaram práticas de violações de direitos fundamentais no conteúdo difundido.

Vale ressaltar que, de acordo com os padrões internacionais (MENDEL; SALOMON, 2011), a classificação etária da programação, assim como o direito de resposta e obrigações positivas em termos de veiculação de conteúdo, como cotas para programação nacional, regional ou independente, também estão baseados na garantia e proteção de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão do conjunto das sociedades. No entanto, também por limitações de tempo e espaço, este trabalho se restringiu a analisar a regulação de conteúdo do ponto de vista negativo, ou seja, daquilo que a televisão não poderia veicular, independentemente do horário de transmissão, em função da proteção de direitos fundamentais.

Por fim, parece importante destacar que, mesmo reconhecendo a velocidade do processo de convergência tecnológica, que tem ultrapassado as fronteiras tradicionais entre radiodifusão e telecomunicações, entre televisão e internet, colocando novos desafios no campo da regulação de conteúdo, o contexto brasileiro ainda justifica o olhar específico sobre a TV. Seja em função da legislação em vigor no país; das limitações tecnológicas em termos da migração do acesso ao conteúdo audiovisual da televisão para o computador, ainda incipiente por aqui; e em função das barreiras de acesso ao computador e às tecnologias de informação e comunicação no Brasil. Segundo o Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação, do Comitê Gestor da Internet, em 2012, 51% da população

brasileira não podiam ser considerados usuários de internet (CETIT.BR, 2013).

Ao final do trabalho, são levantadas questões relativas às transformações na percepção do próprio público acerca do papel dos meios de comunicação de massa e sua relação com o Estado e apresentadas sugestões para uma nova política de regulação de conteúdo que proteja e priorize os direitos humanos. Espera-se, com elas, provocar novos debates neste campo da regulação ainda pouco explorado no Brasil.

Relação de entrevistados:

- Divina Frau-Meigs: Professora de Ciências da Informação e da Comunicação na Universidade Sorbonne Nouvelle – Paris 3 e pesquisadora do Centro de Pesquisa sobre Países Anglófonos.
- Edgard Rebouças: Coordenador do Observatório da Mídia – direitos humanos, políticas e sistemas, da Universidade Federal do Espírito Santo.
- Eva Owen: Membro do Departamento de Conteúdo do Ofcom.
- Grégoire Weigel: Membro da Direção de Programas do CSA.
- Guilherme Canela de Souza Godoi: Assessor Regional de Comunicação e Informação para o Mercosul e Chile da Unesco.
- Octavio Penna Pieranti: Diretor do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério das Comunicações do Brasil.
- Nicolas About: Membro do Colégio do CSA, responsável pelo grupo de trabalho de deontologia dos programas.
- Pascaline Gineste: Diretora de Regulação do Canal+ (canal privado francês).
- Roland Husson: Subdiretor de Audiovisual do Ministério da Cultura e da Comunicação da França.
- Sergio Gardenghi Suiama: Procurador Federal da República, membro do Grupo de Trabalho sobre Comunicação do Ministério Público Federal.
- Theo Dorizac: Advogado do Channel 4 (canal público britânico), responsável pela relação da emissora com o Ofcom.
- Vivienne Pattison: Presidente do MediaWatch UK (organização da sociedade civil britânica).

3. REGULAÇÃO DE CONTEÚDO: PRINCÍPIOS, LIMITES E FORMAS

3.1 POR QUE REGULAR CONTEÚDO

Capacidade indispensável, sem a qual não seria possível à humanidade chegar ao grau de desenvolvimento que hoje conhecemos, a comunicação foi reafirmada pelo pensamento iluminista como uma necessidade social central e, mais do que isso, um direito fundamental por meio do qual homens e mulheres devem exprimir suas ideias e opiniões sem restrições.

Em 1644, o parlamentar inglês John Milton já defendia, em seu célebre discurso *Aeropagítica*, em resposta a restrições impostas pela monarquia britânica à impressão de livros, que a liberdade de expressão deveria ser concedida antes de todas as demais liberdades. Já o filósofo Stuart Mill, em seu tratado *A Liberdade*, chega a afirmar que a liberdade de expressão é tão fundamental que sequer necessita ser discutida mais a fundo (GODOI, 2005).

Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão reconhece a liberdade de expressão como um dos pilares dos Estados democráticos. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos confere caráter global à questão, ao afirmar, em seu artigo 19, que toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão, e que este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. Em 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos especifica ainda mais o direito, ao garantir a liberdade de expressão em suas formas verbal ou escrita, impressa ou artística, por qualquer meio de sua escolha.

Em 1980, a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) lança o relatório *Um mundo e muitas vozes*, conhecido como Relatório MacBride, que afirma que a comunicação é um aspecto dos direitos humanos. Segundo o documento,

A comunicação mantém e anima a vida. É também o motor e a expressão da atividade social e da civilização; conduz pessoas e povos do instinto à inspiração, por meio de processos e sistemas variados de questionamentos, de comando e de controle; cria um entendimento comum de ideias, fortalece o sentimento de solidariedade e traduz o pensamento em ação, refletindo cada emoção e necessidade, das tarefas mais humildes da sobrevivência humana às manifestações supremas de criatividade ou destruição. A comunicação integra o conhecimento, a organização do poder e dirige os caminhos que ligam a memória do homem à sua aspiração mais nobre, endereçando-o constantemente

para uma vida melhor (UNESCO, 1980).

Independentemente de uma visão romântica ou não da comunicação nos dias de hoje, é inquestionável o papel da liberdade de expressão para a garantia e desenvolvimento de sociedades democráticas, seja porque é por meio dela que é permitido aos cidadãos terem acesso à informação e fiscalizarem o poder, seja porque aquilo que Habermas (1984) caracterizou como esfera pública – o espaço social onde se faz a disputa de hegemonia ideológica – só pode adquirir um caráter democrático num ambiente de liberdade de expressão. Assim,

[...] seja como um inalienável direito individual, seja como um importante garantidor da democracia enquanto instituição, a livre expressão vem sendo, paulatinamente, defendida e assegurada por tratados internacionais, decisões de cortes internacionais e Constituições nacionais. [...] Portanto, nos parece não haver dúvidas quanto à consolidação de um marco jurídico nacional e internacional amplamente favorável às liberdades de expressão e imprensa. (GODOI, 2006, p.5-6)

3.1.1 A regulação do poder econômico e político

Como direito fundamental e atributo essencial da pessoa humana, a liberdade de expressão não pode ser objeto de propriedade de ninguém. Hoje, no entanto, a esfera pública habermasiana é uma arena predominantemente ocupada pelos meios de comunicação, sobretudo pelo rádio e a televisão, que, mais do que influenciar na construção da agenda social, veiculam ideologia e valores pretendendo, assim, definir o que chamam de "opinião pública". São o espaço para onde convergem os conflitos e onde concepções de mundo são forjadas. Como lembra Bucci, o que hoje se apresenta ao mundo como uma oferta sem precedentes de opções entre centenas de canais tem em seus bastidores um dos maiores movimentos de concentração de poder de todos os tempos.

A TV não manda ninguém fazer o que faz; antes autoriza, como espelho premonitório, que seja feito o que já é feito. Autoriza e legitima práticas de linguagem que se tornam confortáveis e indiscutíveis para a sociedade, pelo efeito da enorme circulação e da constante repetição que ela promove. (BUCCI; KEHL, 2004, p.19)

Uma abordagem crítica da TV que não problematize o paradigma da televisão

como um simples “meio”, ou que aceite a televisão como veículo transportador de mensagens entre emissor e receptor, acaba caindo na armadilha desse mesmo ocultamento. (BUCCI; KEHL, 2004, p.31)

Para Bucci, a televisão adquire cada vez mais um papel preponderante na organização do consenso e na construção de uma nova esfera pública privatizada, onde a lógica do espetáculo comanda a organização e a disposição dos conteúdos. Seus efeitos seriam indissociáveis da produção e transmissão de ideologias, afetando não apenas os indivíduos isolados, mas todo o laço social.

Já nos anos 1940, ao se referirem aos meios eletrônicos, Adorno e Horkheimer alertaram para a produção técnica da realidade social por meio das imagens fabricadas pela TV. Desde então, trata-se de um cenário bastante diverso daquele que originou, nos séculos XVII e XVIII, as primeiras reivindicações em prol da liberdade de expressão. Hoje, no campo da comunicação, à exceção de Estados autoritários, a principal ameaça às liberdades não parte do Estado, mas do poder de grupos mais fortes (LIMA, 2010). Surge assim a necessidade de regulação dos meios de comunicação de massa com um objetivo central: que os interesses e direitos dos mais fracos, frente à ação de conglomerados econômicos da mídia, possam ser protegidos.

O princípio por trás de tal constatação não é novo. Contratualistas como Jean-Jacques Rousseau argumentam, desde o século XVIII, que, diante do poder dos mais fortes, a salvação para os mais fracos encontra-se justamente no poder do Estado. Neste pacto de associação, pelo qual todos abrem mão da liberdade absoluta em nome do comando da vontade geral, o homem perde o direito ilimitado a tudo que o tenta e pode alcançar; e, em nome do bem comum, a desigualdade natural é substituída por uma igualdade moral e legítima, fazendo com que os homens, "conquanto possam ser desiguais em força ou em talento, se tornem iguais por convenção e por direito" (ROUSSEAU, 2001, p.35).

Essa igualdade, dizem, é uma quimera especulativa, que não pode existir na prática; contudo, se o abuso é inevitável, segue-se que se não deve ao menos regulamentá-lo? É precisamente porque a força das coisas tende sempre a destruir a igualdade que a força da legislação deve sempre tender a conservá-la. (ROUSSEAU, 2001, p.73).

Rousseau defende assim haver razões para alargar os limites do Estado, e propõe convenções e leis que respondam à falta de sanção natural e unam os direitos aos deveres,

garantindo a justiça. Neste contexto do Estado civil, o direito fundamental da liberdade não pode se referir à volta à liberdade natural.

O homem civil não pode, portanto, reivindicar o direito à liberdade natural sem, com isso, estar pondo em risco a própria comunidade política. Ele só pode reivindicar a parte que lhe cabe na associação, isto é, sua liberdade convencional e moral, que já não depende exclusivamente da sua vontade, mas que se define pela vontade do conjunto dos membros da associação. Em contrapartida, como se identifica a obrigação do Estado, da comunidade política, para com os seus membros? Certamente, pela preservação de sua liberdade, não a natural, mas a convencional. [...] Não cabe, portanto, ao Estado, preservar a liberdade natural, mas aquela que se convencionou como condição para a conservação da vida. [...] As relações entre o público e o privado só podem ser entendidas a partir do que acima acabamos de estabelecer. (NASCIMENTO, 1998, p.127)

Assim, no pensamento político de Rousseau, a reivindicação por direitos individuais não pode ser compreendida como a "reivindicação de direitos inalienáveis de um homem natural, absoluto, independente, mas de um indivíduo que se reconhece como parte de um ser coletivo". (NASCIMENTO, 1998, p. 133)

Robert A. Dahl, pensador contemporâneo, trata de comunicação, poder e regulação democrática afirmando que os meios de comunicação são fundamentais ao funcionamento de Estados modernos, sobretudo no que diz respeito à satisfação de critérios básicos para a vigência de um regime democrático. Ele acredita que a liberdade de expressão e fontes de informação diversificadas são pré-requisitos para a participação da vida política democrática.

Por outro lado, entende que, nas democracias modernas, uma condição necessária para a liberdade é a existência de fortes limites ao poder dos governantes. Segundo o autor, ao engendrar grande desigualdade nas distribuições de recursos – e, assim, direta e indiretamente, de poder –, a liberdade econômica provoca efeitos adversos sobre a democracia e a igualdade política. Se cidadãos são desiguais em recursos econômicos, é provável que o sejam também em recursos políticos e será, assim, impossível atingir a igualdade política.

Em consequência, o demos e seus representantes têm o direito de decidir, através do processo democrático, como as empresas econômicas devem ser possuídas e controladas a fim de promoverem, tanto quanto possível, valores como

democracia, honestidade, eficiência, cultivo de qualidades humanas desejáveis e direito aos recursos pessoais mínimos que possam ser necessários a uma boa vida. (DAHL, 1990, p.72)

Robert A. Dahl define, assim, os fundamentos democráticos da regulação do poder econômico, negando neste processo um suposto conflito entre liberdade, de um lado, e igualdade ou democracia, de outro. Para ele, se, ao exercer direitos democráticos, cidadãos terminarem por restringir a liberdade de uma minoria, não se trata de uma ação injusta ou tirânica, mas de um conflito entre direitos de liberdades, visando à construção de um alicerce social e econômico a uma ordem democrática.

Segundo Godoi (2008), a necessidade ou não de regulamentação de qualquer setor e a intensidade e o formato dessa regulação estão condicionados justamente ao poder potencial que tal setor tem para mudar as preferências da sociedade e dos governantes. Quanto maior o poder de um determinado setor e o desequilíbrio democrático provocado, maiores a necessidade e a intensidade de regulação por parte do Estado.

E se na comunicação, assim como em tantos outros setores, os meios estão sujeitos às chamadas falhas de mercado, não é possível supor, como querem fazer crer algumas correntes da teoria democrática (que mostraremos adiante), que apenas a livre concorrência será suficiente para que os mesmos não gerem intervenções indesejadas no processo democrático. O autor avalia que regular é a única forma de garantir que os meios de comunicação não causem estragos pelo mau uso do poder que efetivamente têm.

Ou seja, à medida que, ao longo da história, crescem a presença e influência dos meios de comunicação de massa sobre a sociedade, a ponto de se estabelecer uma relação entre desiguais, aumenta a necessidade de o Estado regular este poder. A garantia da liberdade de expressão não implica, assim, em ausência de regulação da mídia. Trata-se de equilibrar direitos, como veremos mais adiante.

Se, numa sociedade de massas, as opiniões, ideias, protestos ou propostas só podem ser manifestadas publicamente através dos meios institucionais de comunicação social, é evidente que esse espaço, por natureza público, não pode ser apropriado por particulares, atuando em ambiente não regulamentado. (COMPARATO, 2010, p.10)

3.1.2 A regulação do serviço público de radiodifusão

Mesmo nas democracias liberais, a televisão e o rádio foram desde o início considerados meios de comunicação materialmente diferentes da imprensa escrita, podendo justificar – superada a fase europeia de monopólio público da televisão – um regime jurídico diferenciado, baseado na existência de um autêntico serviço público, no licenciamento dos operadores privados e na regulação dos conteúdos programáticos. Trata-se do que Canotilho (2003) chama de “obrigações programáticas e organizatórias básicas em ordem à garantia do interesse público e do pluralismo”.⁴

Entra em cena, assim, para além da regulação do poder político e econômico, um segundo elemento sustentador da regulação dos meios de comunicação de massa: a prestação de um serviço público por entes privados. Se a natureza da administração pública é de defesa, conservação e aprimoramento dos bens e interesses da coletividade, visando a satisfação de suas necessidades essenciais ou secundárias, seu objetivo se resume a defender o interesse público por meio da prestação de serviços pela administração e por seus delegados. O Direito Administrativo faz então a seguinte diferenciação.

Há serviços que, por natureza, são privativos do poder público e só devem ser executados por seus órgãos. Outros são comuns ao Estado e aos chamados particulares, de maneira que podem ser realizados por ambos. Neste caso, fala-se em serviços de utilidade pública (MEIRELLES, 1990). É o caso da radiodifusão, operada a partir de licenças (outorgas) dadas pelo Estado a entes públicos e privados. Historicamente, o aspecto técnico da atribuição de frequências a diferentes operadores do sistema e o fato de tais frequências trafegarem por um recurso público limitado – o espectro eletromagnético – são aceitos como motivos que justificam alguma regulação do rádio e da TV.

Afinal, o fato de serem delegados a terceiros não retira o poder do Estado de regulá-los *a posteriori*, de forma permanente. Na Europa, por exemplo, a regulação é compreendida como meio que permite alcançar os objetivos de uma dada política pública. Assim, qualquer deficiência nesta prestação de serviço ou descumprimento de obrigações impostas pela

4

Como explica Wimmer (2011), o conceito de pluralismo midiático é citado nas mais diferentes vertentes da teoria democrática. Porém, apesar do aparente consenso em torno deste princípio, ele assume significados diferentes entre os autores. Ao mesmo tempo em que é usado para fundamentar a ideologia do livre mercado, pode ser empregado para defender a regulação estatal sobre a estrutura de propriedade ou sobre o conteúdo veiculado. Para este trabalho, quando o conceito não aparecer empregado por outros autores, considera-se a abordagem de pluralismo empregada por Hitchens (2006), que envolve quatro aspectos do ambiente midiático: diferentes tipos de estrutura midiática (pública e privada); multiplicidade de proprietários; diversidade de opiniões; e ampla gama de programação.

administração pode resultar numa intervenção do poder público delegante para regularizar seu funcionamento ou retirar a prestação.

Da mesma forma, considerando a teoria regulatória, cabe à regulação reduzir as externalidades negativas de um dado setor. No caso da radiodifusão, entre outros, o risco de seu impacto no desenvolvimento de crianças e adolescentes ou de violações de direitos fundamentais praticadas pela difusão de determinados conteúdos.

3.1.3 O impacto do conteúdo veiculado

Um terceiro elemento que sustenta a necessidade de regulação de conteúdo é o impacto da programação veiculada nos meios de comunicação de massa. Autores como Bitelli (2004) acreditam que o surgimento, disseminação e positivação de normas reguladoras da comunicação social, principalmente da radiodifusão, em quase todo o mundo democrático, partem, de um lado, da necessária proteção do direito de informar e ser informado e, de outro, da necessidade de alguma regulação sobre as empresas e entes que exercem a atividade de disseminação de conteúdos, de modo que seus abusos não caracterizem violações de direitos individuais ou coletivos consagrados.

O rádio e a televisão, entre outros meios, facilitam que as ideias e pensamento cheguem a mais pessoas e, além disso, com um extraordinário poder, ao menos no caso da televisão, para influenciar a conduta das pessoas, ao ponto de falar-se de seu poder hipnótico para sugerir e, conseqüentemente, condicionar a conduta e liberdade dos destinatários das mensagens. Aqui surge a necessidade de proteger os destinatários das mensagens, principalmente aqueles que têm uma menor capacidade para discernir aquelas que são perniciosas, ofensivas ou danosas para a liberdade.⁵ (RODRÍGUEZ, 2007, p.46)

Trata-se de uma perspectiva que, compreendendo o impacto de meios como a televisão – cada vez maior em função do desenvolvimento tecnológico –, entende que seu funcionamento não diz respeito apenas aos atores diretamente envolvidos em seu processo de produção e difusão, mas ao interesse público como um todo. Afinal, como disse Adorno há mais de 60 anos,⁶ a televisão faz a ponte entre a individualidade privatizada e o espaço público, que ela substitui. Daí um terceiro motivo para a regulação da televisão.

⁵ Tradução livre do original em espanhol.

⁶ Adorno; Horkheimer. *Dialética do Esclarecimento* (1947). Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1994.

São numerosas e das mais diferentes origens as pesquisas do campo da teoria da recepção que comprovam seu papel na socialização de indivíduos e desenvolvimento de práticas e comportamentos. Os primeiros estudos sobre o impacto de conteúdos de sexo e violência veiculados pela mídia datam dos anos 1930 e hoje são desenvolvidos utilizando métodos que vão da meta-análise às pesquisas experimentais.

Um estudo do Instituto Central Internacional para a Juventude e a Televisão Educativa da Alemanha⁷ analisou recentemente a influência de novelas e seriados em crianças e adolescentes e concluiu, entre outros pontos, que, para aqueles que assistem a esses programas ao longo de um terço de seu tempo livre, os personagens são tidos como uma forma de autoimagem idealizada; as personagens femininas são geralmente enquadradas em construções estereotipadas, tornando-se referenciais de beleza; o conteúdo recebido influencia na forma de falar, de se vestir e até de se pentear.

Pesquisas com esse perfil vêm sendo desenvolvidas há várias décadas e concluem, majoritariamente, que o contato regular de garotos e garotas com conteúdos inadequados pode levar a sérias consequências, como comportamentos de imitação, agressão, medo, ansiedade, concepções errôneas sobre a violência real e sexualização precoce. (ANDI; INTERVOZES, 2012, p.2)

De acordo com a Associação Norte-Americana de Psicologia, a Associação Médica Americana e a Associação Norte-Americana de Psiquiatria, consumir violência por meio de programas de entretenimento pode levar a um aumento de atitudes, valores e comportamentos agressivos, não apenas em crianças.⁸

A Unesco vai além e entende que há outros e variados motivos para que a regulação de conteúdo exista: garantir proteção dos cidadãos contra comentários injustos ou ofensivos, contra material que incite ao ódio, à discriminação e ao crime, contra a propaganda enganosa; proteger o direito do cidadão à informação correta; respeitar as normas culturais e os costumes das comunidades, evitando o estímulo ao comportamento criminoso; e proteger crianças e adolescentes (MENDEL; SALOMON, 2011).

Em alguns casos, como na veiculação do discurso de ódio ou da proteção de crianças e adolescentes, os padrões internacionais conferem aos Estados a possibilidade de adotar

⁷ Pesquisa publicada no livro **The reception of soap operas in children's and adolescents' everyday life** (2010), citada em **Mídia e Infância: O impacto da exposição de crianças e adolescentes a cenas de sexo e violência na TV**. (ANDI; Intervozes, 2012).

⁸ **Joint Statement on the Impact of Entertainment Violence on Children**. Documento apresentado no Congresso dos Estados Unidos sobre Saúde Pública – Estados Unidos. 2000.

legislações e regramentos que impeçam, *a priori*, a difusão de determinados conteúdos. Em outros, cabe a responsabilização *a posteriori* dos meios de comunicação de massa por eventuais abusos e excessos praticados.

3.2 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO X LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Os padrões internacionais partem do princípio de que a liberdade de expressão não pode ser compreendida isoladamente no sistema de direitos humanos e tampouco é hierarquicamente superior a outros direitos. O tema está inserido em uma controvérsia normativa, mas órgãos reguladores de diferentes países têm sido enfáticos em considerar que, para além da liberdade de expressão, a proteção a outros direitos deve entrar na balança quando se trata de meios de comunicação de massa (GODOI, 2005). Se por um lado a garantia do exercício da liberdade de expressão protege diferentes tipos de discurso, tais discursos podem ser limitados se atentarem contra outros direitos fundamentais protegidos (STROPPIA, 2010).

Nos referimos à dignidade, aos direitos à honra, à intimidade, à própria imagem ou à proteção de menores, entre outros. Este conjunto de aspectos da liberdade de expressão faz com que seu regime jurídico seja particularmente complexo, posto que combina, não sempre com êxito, a liberdade ou o direito de liberdade [...] com a intervenção pública, a dimensão individual com a coletiva, e a finalidade privada com a pública.⁹ (RODRÍGUEZ, 2007, p.54)

Mesmo o liberal Stuart Mill, ao fazer sua defesa clássica das liberdades individuais e do confronto de ideias para que a justiça e a verdade fossem alcançadas, partia do princípio de que o dano ao outro justificaria a interferência do Estado na liberdade de ação de cada um.

O único propósito de se exercer legitimamente o poder sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra sua vontade, é evitar danos aos demais. [...] A única parte da conduta de cada um, pela qual é responsável perante a sociedade, é a que diz respeito aos outros. Na parte que diz respeito apenas a si mesmo, a sua independência é, de direito, absoluta. (MILL, 2000, p.17)

Cumprido destacar que, de acordo com a teoria dos direitos fundamentais, que afirma a indivisibilidade, complementaridade e não hierarquização dos direitos humanos, não há

⁹ Tradução livre do original em espanhol.

direito fundamental absoluto. Referindo-se especificamente à liberdade de expressão, Bobbio (1992) fala em "direitos relativos", no sentido de que sua tutela encontra, em certo ponto, um limite insuperável na tutela de um direito igualmente fundamental, que pode se fazer concorrente. Por isso mesmo, havendo conflito entre dois direitos fundamentais, é necessário adotar o chamado sopesamento de direitos, visando sua harmonização. Aplica-se assim a regra proposta por Canotilho da máxima observância dos direitos fundamentais envolvidos e de sua mínima restrição, de forma que um não seja totalmente sacrificado em relação aos demais (MORAES, 2009).

Dentro desta perspectiva, Martins (2009) é defensora do teste de três fases adotado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e pela Convenção Americana de Direitos Humanos para determinar a legitimidade de qualquer restrição imposta à liberdade de expressão. Segundo o Direito Internacional dos Direitos Humanos, a liberdade de expressão não é um direito absoluto, mas exige que qualquer limitação a ela imposta deva ser cuidadosa e restritivamente desenhada. A primeira parte do texto requer que qualquer restrição seja prevista por lei. Em segundo lugar, toda restrição deve servir a um fim legítimo, de acordo com as justificativas previstas na letra das normas internacionais. Por fim, toda e qualquer restrição deve se provar necessária.

Suiama (2009) diferencia dois grandes grupos no sistema de posições jurídicas acerca da ação do Estado: os direitos a ações negativas do Estado e os direitos a ações positivas estatais, que compreendem os direitos de proteção. Direitos de proteção são direitos a que o Estado realize ações fáticas ou normativas que tenham por objeto a delimitação da esfera jurídica de terceiros. No caso, a regulação de conteúdo seria necessária para garantir direitos de proteção a indivíduos e setores que podem ser afetados pelo poder das emissoras na prestação do serviço de radiodifusão.

Para o autor, em casos concretos de perigo de aniquilação do núcleo essencial do direito fundamental em conflito com a liberdade de expressão, estaria justificado o afastamento da precedência desta liberdade em relação ao direito do terceiro prejudicado.

Um exemplo é o do *hate speech* (discurso de ódio), que representa um caso particular de colisão de direitos fundamentais. Como expressão de uma ideia, o *hate speech* carrega consigo a pretensão de resistência à intervenção estatal censora, o direito ao não impedimento da manifestação. O conteúdo da manifestação, todavia, interfere na esfera de interesses de terceiros, especificamente grupos que sofrem algum tipo de desigualdade na distribuição de bens e ônus sociais e/ou que não são reconhecidos como iguais sujeitos de direitos e obrigações.

Quando se trata do respeito à dignidade humana, a recomendação mostra-se ainda mais válida. Fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo – de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos – e um dos valores parte da identidade coletiva e da estabilidade de uma sociedade,

[...] a dignidade humana é um pivô conceitual que assegura um laço capital entre, de uma parte, as dimensões negativa e positiva dos direitos humanos, e, de outra parte, as estratégias de prevenção e de promoção necessárias à sua plena realização. A importância prática deste laço conceitual fica clara ao se analisar as estratégias colocadas em prática pelo Conselho da Europa e a União Europeia para proteger a dignidade humana no setor audiovisual. (MCGONAGLE, 2007, p.2)

Nos meios de comunicação de massa, segundo Martins (2009), o direito à liberdade de expressão deve ser sempre interpretado à luz dos demais artigos que compõem os tratados internacionais e regulamentos internos nos quais ele é previsto e protegido. Ou seja, seu escopo pode ser limitado, assim como expandido por outros direitos, numa ação reguladora do Estado que é necessária para a garantia de um ambiente no qual a verdadeira liberdade de expressão possa florescer.

Tal corrente, que defende a atuação do Estado sobre o discurso público, é denominada de *teoria democrática*. Ao analisar a regulação jurídica constitucional da liberdade de expressão, Napolitano (2012) lembra Fiss (2005), teórico de tal corrente e "da ideia de que o Estado pode ser um grande defensor da liberdade de expressão e não o seu algoz"; e para quem grupos privados também "podem restringir a liberdade de expressão tanto quanto o Estado". Segundo o autor, a atuação estatal em relação à liberdade de expressão "é uma intervenção a favor e não contra essa liberdade". Em *Sobre a liberdade*, John Stuart Mill já dizia que o poder dos "costumes" e a uniformidade do pensamento constituíam a verdadeira ameaça à individualidade, à diversidade e à pluralidade.

A corrente contrária, conhecida como *proteção da autonomia discursiva*, também denominada de *teoria libertária*, filha do liberalismo clássico, acredita que a interferência do Estado deve se limitar à proteção dos direitos do emissor da mensagem. E que qualquer falha no ambiente discursivo deve ser corrigida com mais liberdade de expressão, e não menos.

Para defensores de tal teoria, o controle administrativo dos conteúdos apresenta dificuldades consideráveis, advindas, sobretudo, da margem de apreciação subjetiva a cargo das autoridades, da qual resultaria um risco de arbitrariedade capaz de provocar restrições

desnecessárias à liberdade de expressão.

Quando a discricionariedade está associada à imprecisão, a ameaça de censura se consolida e cresce exponencialmente [...]. Por esta razão, os poderes da Administração em um campo tão singular como este deveriam estar submetidos a padrões objetivos, a limites estreitos e a regras taxativas que permitam controlar seu exercício.¹⁰ (RODRÍGUEZ, 2007, p.45)

Pieranti, porém, lembra que, em se tratando de censura e regulação de conteúdo,

[...] a linha que separa os dois conceitos é tênue. A censura não deixa de ser uma forma de regular conteúdo, porém, nem todas as formas de regular conteúdo correspondem à censura. (PIERANTI, 2008, p.139).

Em outras palavras: a ação, no caso, do Estado no tocante ao conteúdo não precisa ser proibitiva, podendo primar pelo delineamento de diretrizes consideradas de interesse coletivo. Há autores ainda que entendem que somente a intervenção judicial é legítima em conflitos entre a liberdade de expressão e outros direitos fundamentais, por estar mais capacitada estrutural e funcionalmente. Como consequência, a lentidão e o custo para analisar determinados casos podem trazer outro risco: a ineficácia e ineficiência da ação.

É esta também a visão de grande parte dos radiodifusores, principalmente no Brasil, onde a defesa da liberdade de expressão tornou-se um recurso retórico para atender interesses dos chamados "donos da mídia" e impedir a adoção de mecanismos de regulação dos meios de comunicação de massa, principalmente quando se trata de conteúdo. Assim, "enquanto parcelas significativas de cidadãos e lideranças nacionais e mundiais pedem regulamentos, ainda que flexíveis, os grandes conglomerados de empresas, tendo como base a ideologia neoliberal, defendem que princípios regulatórios que visem controlar a 'mão invisível do mercado' são contra-indicados para o desenvolvimento econômico". (JAMBEIRO, 2007, p. 123).

Na prática, confunde-se uma liberdade pública, a de imprensa – extensão da liberdade de expressão – com um bem privado, reflexo de interesses pessoais dos que têm, à sua disposição, os meios de comunicação. (PIERANTI; ZOUAIN, 2006, p.12)

¹⁰ Tradução livre do original em espanhol.

O que sempre falta nas reiteradas manifestações de "desconfiança" do empresariado privado de mídia em relação ao Estado Democrático de Direito e a sua ameaça à liberdade de expressão é a reafirmação de que a mídia é, por excelência, um serviço público. Além disso, a radiodifusão é uma concessão pública, outorgada pela União em nome do público e que deveria, portanto, nortear sua ação tendo em vista o interesse público e não o interesse privado. (LIMA, 2010, p. 68)

Mesmo na Europa, onde vigora a visão da radiodifusão como serviço público, com responsabilidades perante as instituições republicanas e os direitos individuais e coletivos, persiste, por parte dos proprietários dos grandes meios de comunicação de massa, uma resistência à responsabilização da mídia.

[...] os "cães de guarda" urram por liberdade, não a liberdade perante os anunciantes, acionistas ou notáveis. A existência dessa liberdade ainda não foi demonstrada. Não a liberdade perante os usuários: não se quer prestar-lhes contas, sob nenhuma forma. É preciso ver com que indignação as estrelas do jornalismo, os executivos de empresas, os responsáveis sindicais, os jornalistas de base exibem uma liberdade que pertence de fato ao público. (BERTRAND, 2002, p. 427)

Não raro, unicamente o medo de uma intervenção legal por parte do Estado consegue induzir proprietários e profissionais a evitá-la por meio da autorregulamentação. [...] A mesma imprensa popular britânica que foi minando o Conselho de Imprensa apressou-se a aceitar a Comissão de Queixas da Imprensa por temer que o Parlamento fosse criar um conselho estatutário. (BERTRAND, 2002, p. 48)

Como lembra Rebouças (2004, p.8), o ambiente regulatório, que propicia o relacionamento entre a mídia, a esfera política, o mercado e o público, "é o cenário apropriado para o jogo de forças entre cada um dos atores envolvidos, e onde cada um exerce seu poder de pressão em defesa de interesses, na maioria das vezes, conflitantes".

Tal conflito, além de ideológico, é reflexo também da dificuldade em definir a regulação de conteúdo como sendo uma atividade unicamente econômica ou unicamente social, num campo – o das políticas de comunicação – complexo, por onde passam conceitos

do Direito, da Ciência Política, das políticas e indústrias culturais. O presente trabalho, por limitações de tempo e escopo, não tratará de cada um deles em profundidade.

3.3 MODELOS E FORMAS DE REGULAÇÃO

Do ponto de vista teórico, a regulação normativa pode ser entendida como a regulamentação legal e as atividades acessórias de fiscalização das normas e eventual responsabilização dos agentes econômicos (AGUILLAR, 2006). Ela pode se dar de maneira direta, por entes tradicionais da Administração Pública, ou por órgãos independentes. Ao fiscalizar atividades, editar normas e procedimentos e impor sanções aos agentes econômicos, agências ou órgãos reguladores independentes exercem funções típicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ao longo da história da Administração Pública, eles foram instituídos na área social – como a radiodifusão –, diferentemente do setor de infraestrutura, para, entre outros objetivos, combater falhas de mercado, reduzir assimetrias de informação, combater externalidades negativas e promover o interesse dos usuários dos serviços públicos regulados e garantir sua qualidade (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007). Ou seja, o interesse público e social deve prevalecer diante de um eventual custo para o agente econômico, justificando a ação do Estado no sentido de limitar sua liberdade de ação. Além disso,

As agências reguladoras na área social são explicadas, principalmente, por questões de natureza administrativa e política, como necessidade de instituir órgãos administrativos mais flexíveis ou transferir os custos políticos de tomada de decisões impopulares do governo para órgãos técnicos independentes (*blame shifting*). (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007, p.195).

Um estudo realizado pela Universidade de Hamburgo, na Alemanha, a pedido da Comissão Europeia, argumenta, entretanto, que o significado de regulação tem evoluído em função de transformações na política, nas políticas públicas e na própria democracia, e que se situa dentro de um triângulo formado pelo Estado, pela economia e pela sociedade civil (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006a).

A teoria regulatória moderna estima que uma compreensão adequada dos fenômenos regulatórios não pode se concentrar sobre o ator principal, principalmente o Estado, mas por vezes deve igualmente incluir outros atores, como um ator do mundo da indústria ou uma associação. Segundo esta

concepção, a regulação deve ser considerada mais como um processo social do que como uma peça da mecânica social.¹¹ (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006a, p.12)

Para que atenda ao interesse público, a literatura, cita o estudo, aponta uma série de princípios a serem garantidos aos e respeitados pelos entes reguladores. Entre eles, autonomia orçamentária e independência decisória; decisão colegiada; transparência e ampla publicidade de normas, procedimentos e ações; participação das partes interessadas no processo de elaboração de normas; regras definidoras de competências; celeridade processual; mandato para os diretores, com quarentena após a sua conclusão; conhecimento técnico do corpo de funcionários.

A regulação também pode ser aplicada de forma temporária – até que determinado objetivo político seja atendido – ou permanente, para garantir o cumprimento de normais sociais e políticas. A intensidade e os mecanismos de regulação também são variáveis e dinâmicos, orientando-se de acordo com a compreensão política e social do setor a ser regulado.

Considerando a complexidade do setor audiovisual, segundo Scheuer e Strothman (2002), é necessária a existência de um marco regulatório que funcione como base para o monitoramento estatal de casos em que a Constituição em vigor impõe ao poder público uma obrigação de fazer. Este marco regulatório "dever ser amplo e a densidade de suas disposições deve se adaptar gradualmente à audiência imputada à oferta audiovisual" (SCHEUER; STROTHMAN, 2002, p.3). Ou seja, quanto maior o impacto do meio pelo qual o conteúdo é veiculado, mais intensa deve ser sua regulação, numa variação que vai da autorregulação à regulação estatal, passando por mecanismos de correção.¹²

Para Rodríguez (2007), o papel do legislador é crítico. Ele pode estabelecer as regras gerais que orientam a coordenação dos direitos e bens em conflito, mas essas regras não

¹¹ Tradução livre do original em francês.

¹² Neste trabalho, analisamos apenas a regulação estatal, visto que, historicamente, este é o mecanismo utilizado pelas democracias ocidentais quando se trata de conteúdo ofensivo a direitos humanos veiculado na televisão aberta. Mecanismos de co e autorregulação têm se mostrado característicos de setores como a imprensa escrita, a publicidade e determinados aspectos de promoção da diversidade na televisão. Para autores como Prosser (2007), a autorregulação, único regime aceito pelos radiodifusores brasileiros no campo do conteúdo, é um modelo que pode ser considerado anti-democrático, visto que coloca os interesses privados acima do legítimo interesse público. Por ser considerada uma forma de *soft-law*, a autorregulação carece em grande parte da obrigação de cumprimento (*enforcement*) por parte dos atores regulados envolvidos. Como apontam as diretrizes do Ofcom, "uma abordagem menos autorreguladora seria preferível em casos onde é necessário garantir direitos fundamentais de terceiros incapazes de participar diretamente dos processos industriais" (PROSSER, 2007, p.105). Segundo as diretrizes da União Europeia, "a correção é adequada somente em casos em que direitos fundamentais ou escolhas políticas mais importante não estejam em questão" (PROSSER, 2007, p.106). Tradução livre do original em inglês.

evitam o surgimento de conflitos entre a liberdade de expressão e os direitos de terceiros.

Faz-se imprescindível uma autoridade de resolução dos inevitáveis conflitos entre certos emissores e certos receptores em certas circunstâncias e a respeito de certos conteúdos. (RODRÍGUEZ, 2007, p.57)

Quando a Administração exerce este poder sancionador, exerce um poder regulado e, além disso, fortemente regulamentado pela lei; daí, por exemplo, a exigência da tipificação legal exaustiva e prévia da infração. Assim deve ser, como garantia dos direitos e liberdades envolvidos.¹³ (RODRÍGUEZ, 2007, p.40)

Para o autor, a solução regulatória ideal passa pela combinação de todas as instituições – o Legislativo, o Executivo, o Judiciário, o mercado e a sociedade –, cada uma desenvolvendo a função que mais e melhor puder levar a cabo, por meio de diferentes formas de intervenção realizadas tanto por atores públicos quanto privados. O Livro Branco sobre governança da Comissão Europeia,¹⁴ por exemplo, reconhece na regulação a existência de instrumentos jurídicos e não jurídicos, que devem ser combinados com instrumentos políticos de acordo com o setor em questão.

Na radiodifusão, a regulação e a performance do órgão são consequência também do contexto regulatório e de externalidades específicas de cada país. Neste sentido, o modelo de organização do sistema de comunicação também influencia no processo.

Uma síntese da literatura permite apontar dois modelos consagrados de organização do sistema midiático: o americano e o europeu. Enquanto o primeiro entende que o papel do Estado no setor deve restringir-se à defesa do interesse público, o segundo define a radiodifusão como a prestação de um serviço público – ou de utilidade pública – propriamente dito (SANTOS e SILVEIRA, 2007).

Assim, no modelo americano, também chamado de *public trustee*, o setor privado é proprietário e gestor, cabendo ao Estado, por conta da escassez do espectro, a concessão de licenças e a definição de certos aspectos do sistema, de forma que os *trustees* cumpram regras em nome da garantia do interesse público – entre elas, qualidade técnica, distribuição justa dos diferentes tipos de serviço prestados, evitar duplicidade de tipos de programação e excesso de publicidade.

¹³ Tradução livre do original em espanhol.

¹⁴ Disponível em: <http://europa.eu/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf>

O modelo americano tem suas raízes no livre mercado. Mesmo que os primeiros regulamentos e suas conseqüentes regulações colocassem que o espectro radiofônico era uma espécie de bem público, e mesmo sendo necessárias licenças dadas pelo governo federal para as radiodifusoras funcionarem, a radiodifusão americana era um empreendimento privado. Este é o grande ponto de contraste entre os Estados Unidos e a Europa, onde a radiodifusão foi tratada como bem público escasso e que deve ter a garantia de universalidade de acesso garantida pelo Estado. (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p.60).

O Estado deve, portanto, permanecer longe do controle de conteúdo, e a liberdade de expressão deve ser preservada a partir da multiplicidade de vozes, possibilitada via combate à concentração da propriedade dos meios e ao monopólio como mecanismo de poder. Ao mesmo tempo, uma agência independente – FCC (*Federal Communications Commission*) – fica responsável, via poder concedido pelo Congresso, por impor sanções administrativas aos operadores do sistema que violarem as regras em vigor.

Já no tradicional modelo europeu, próximo do chamado *common carriage*,¹⁵ o Estado é responsável direta ou indiretamente pela prestação de um serviço público, ao qual toda a população tem acesso, seja via canais públicos, privados ou mistos. A natureza de tal serviço passa por uma questão de soberania e segurança do Estado, mas principalmente, de acesso à educação e à cultura.

Nas origens desse modelo está o vínculo direto da televisão e do rádio com a cultura, praticamente consagrados como um direito [...]. Em toda a Europa, as comunicações foram colocadas como fomentadoras, ou pelo menos como extensões das atividades culturais e educativas. (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p.69).

No Brasil, em tese existe um modelo intermediário entre o conceito clássico de serviço público europeu e o de interesse público originário da regulamentação dos Estados Unidos. Em todos, no entanto, é possível afirmar o papel central do radiodifusor, sobre o qual recai a responsabilidade editorial do conteúdo veiculado.¹⁶

¹⁵ A diferença é que, neste, que predominou durante décadas no continente europeu, o Estado atua em regime de monopólio na radiodifusão.

¹⁶ De acordo com a diretiva europeia de Serviços de Meios de Comunicação Audiovisual, responsabilidade editorial significa o exercício de controle efetivo sobre a seleção de programas e sua organização tanto em um horário cronológico (grade de programação) ou num catálogo, no caso dos serviços de vídeo sob demanda (Diretiva 2010/13/UE, Artigo 1).

3.3.1 Independência do ente regulador

Outro fator preponderante na regulação é a garantia da independência formal e de fato dos entes ou órgãos reguladores. A independência "*de facto*" é reduzida quando a independência formal não é implementada e "se a ação regulatória de uma autoridade regulatória independente é enviesada por outros atores, *ex-ante* (através da colonização da agência) ou *ex-post* (fazendo oscilar a atividade de regulação executada pela agência)" (MAGGETTI, 2006, p.3).

Estudo encomendado pela Comissão Europeia ao Hans Bredow Institute for Media Research, elaborado em parceria com outras instituições de pesquisa, aponta que a noção de independência está relacionada ao funcionamento eficiente e consistente da regulação e à credibilidade no longo prazo da política pública. Um regulador é considerado independente se sua estrutura de governança garante que o processo de tomada de decisão atinja as obrigações normativas para as quais a independência do regulador é necessária (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL., 2011).

A pesquisa mostra uma variedade de modelos institucionais e organizacionais: reguladores que são unidades separadas dentro de um ministério, aqueles que são agências separadas com o ministro participando da tomada de decisão, e aqueles que podem ser considerados órgãos verdadeiramente independentes, com poderes consultivos ou efetivamente regulatórios (SMITH, 1997).

Os autores afirmam, no entanto, que, no campo teórico, existem diversos argumentos para separar a função de regulação das autoridades públicas tradicionais e dos agentes do mercado. Tal separação não se trata de um pré-requisito para a eficácia da regulação, mas de uma "boa prática" a ser analisada. Na Europa, 39 países possuem autoridades independentes de regulação de mídia. Somente na Estônia, Suíça e Noruega a regulação está submetida a um ministério. Em todos os países membros da União Europeia, a independência é implícita ou explicitamente reconhecida como um valor no marco regulatório das comunicações – geralmente em códigos de radiodifusão, mas também na constituição dos países. Diante do poder de formação de opinião da mídia de massas e de um histórico delicado de relação com governos e políticos, a necessidade de uma regulação independente foi considerada vital na Europa.

Para preservar a radiodifusão como parte do processo democrático, governos deveriam visar a criação de reguladores independentes para a radiodifusão.

(SALOMON, 2006, p.12)

A independência do ente regulador seria importante ainda para limitar falhas de governos, já que os mesmos não estão ligados a ciclos eleitorais e por isso podem trabalhar com definições de longo prazo para garantir o exercício da liberdade de discurso e para evitar influência do mercado, já que a captura do regulador pela indústria também pode se dar via canais políticos.

Ao citar Melody (1997, p.197), o estudo lembra, entretanto, que o termo "independência" muitas vezes é mal-interpretado.

Ele não implica independência da política de governo ou em usurpação de poder na construção da política, mas sim independência para implementar a política sem se submeter à interferência de políticos ou de lobistas da indústria. O governo retém a primazia de legislar e estabelecer o marco regulatório, incluindo o escopo de competências do regulador, enquanto que o regulador pode ser independente no nível da formulação da política (subordinada) e da implementação da política.¹⁷ (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL., 2011, p.28)

O estudo elenca como indicadores de independência fatores como status e poder do ente regulador, autonomia dos decisores (que envolve aspectos como mandato, forma de nomeação, critérios para lidar com conflitos de interesse), imparcialidade na aplicação das regras, autonomia financeira, conhecimento técnico da equipe, mecanismos de *accountability* e transparência. Poderes de sanções adequados também são recomendados, embora não seja essencial que o órgão regulador aplique, ele próprio, as sanções.

Os autores defendem, a partir da literatura pesquisada, que o regulador requer poderes de monitoramento e *enforcement* para supervisionar os operadores de audiovisual de maneira efetiva. A não existência de um mandato que autorize o monitoramento pode ser compensada por um mecanismo eficiente de tratamento das reclamações. O essencial é "ir além do status de apresentar meras recomendações" (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL., 2011, p.358).

Em relação à autonomia dos decisores, a pesquisa aponta como característica essencial a pluralidade na nomeação do órgão mais alto de tomada de decisões do regulador. Por exemplo, se apenas o Executivo é responsável pela nomeação dos reguladores, deve haver salvaguardas como processos de nomeação transparentes, baseados no mérito dos indicados.

¹⁷ Tradução livre do original em inglês.

A boa prática também aponta para mecanismos de decisão colegiada por parte do regulador, já que influenciar um conselho informalmente é mais difícil que influenciar um indivíduo. É considerado essencial ainda que as decisões regulatórias sejam públicas e justificadas, seja de forma permanente ou através da publicação de relatórios anuais de atividades. "Para se tornar um 'ator relevante', o ente regulador deve ter a capacidade de se relacionar com *todos os atores relevantes e com o público*. Isso pode potencializar a consciência da população acerca das questões regulatórias"¹⁸ (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL., 2011, p.364).

A teoria tem argumentado, por fim, que a independência dos reguladores pode ser avaliada de acordo com seu impacto na performance dos mercados que eles regulam (o que inclui os interesses das empresas e dos consumidores), com sua capacidade de encontrar um equilíbrio entre objetivos conflitantes, com a qualidade do resultado regulatório e, por fim, com o respeito aos padrões de *accountability* (NICOLAIDES, 2005).

¹⁸ Tradução livre do original em inglês.

4. MARCO LEGAL DA REGULAÇÃO DE CONTEÚDO

Como apresentado no primeiro capítulo, para a garantia da liberdade de expressão, é fundamental que os princípios e limites gerais da regulação de conteúdo estejam previstos em lei ou normas públicas aprovadas e/ou editadas pelos países. A partir dessa constatação, damos início a uma análise do marco legal da regulação de conteúdo na radiodifusão nos três países pesquisados, incluindo as provisões estabelecidas para os países membros da União Europeia – pois tal aspecto também impacta a regulação francesa e britânica. O objetivo deste capítulo é mostrar a legislação geral e específica que orienta e sustenta a ação das autoridades reguladoras e seus objetivos.

4.1 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA UNIÃO EUROPEIA

De acordo com a Convenção Europeia de Direitos Humanos, adotada pelo Conselho da Europa em 1950, a liberdade de expressão, tal qual é protegida pelo artigo 10 do texto – considerado um dos mais importantes do marco legal europeu –, possui um campo de aplicação extenso em se tratando dos meios de comunicação. A convenção compreende que a mídia deve ser protegida em razão de sua importância excepcional para a democracia e o desenvolvimento dos cidadãos e cidadãs. No entanto, o documento não concede à liberdade de expressão um exercício sem limites. O parágrafo 2º do mesmo artigo afirma que a liberdade de expressão implica deveres e responsabilidades e prevê que ela pode ser restringida sob certas condições, previstas em lei e comprovadamente necessárias, para proteger um ou vários objetivos de interesse público. Entre eles, a proteção da honra ou dos direitos de outrem.¹⁹ Mais adiante, o artigo 13 obriga os Estados signatários a implementarem, em sua regulamentação nacional, meios eficazes de tratar casos de violações de direitos fundamentais.

Nos anos 1980, com o crescimento da agenda pelo fim da interferência política na mídia, aos poucos os governos de países europeus romperam com o monopólio estatal no rádio e na televisão e os entes reguladores passaram a não mais funcionar como braços operacionais do poder político (HANS BREDOW INSTITUT ET AL., 2011). Passou a prevalecer a compreensão de que o objetivo de qualquer política de comunicação deve ser a

19

Texto integral da Convenção Europeia de Direitos Humanos disponível em:
<<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4>>

garantia do acesso livre e igualitário aos meios de transmissão e a proteção de um conjunto de padrões de conteúdo que atendam às necessidades da sociedade. Neste campo, a regulação estatal – legitimada em nome do interesse público – visa proteger o setor da captura de interesses específicos e a garantir a representação de todos os grupos sociais (BUCKLEY ET AL., 2008).

Com o avanço tecnológico e a explosão das transmissões via cabo e satélite, a Comunidade Europeia aprovou, em 1989, a diretiva Televisão sem Fronteiras (diretiva 89/552/CEE do Conselho Europeu), a fim de harmonizar padrões de regulação para a TV e prevenir eventuais consequências negativas do conteúdo recebido por países vizinhos. As diretivas são instrumentos que definem o marco legal da região e seus objetivos, cabendo aos Estados membros definirem sua aplicação em território nacional. Em matéria de conteúdo midiático, em função das tradições culturais e sociais, o princípio da subsidiariedade é ainda mais levado em conta. Isso, entretanto, não libera os países da obrigação de adotarem as medidas necessárias para colocar em vigor as diretivas.

No caso da Televisão sem Fronteiras, foram estabelecidas, entre outras, medidas de regulação do conteúdo publicitário para a proteção de crianças e adolescentes de conteúdo obsceno e violento, e contra o incitamento ao ódio por razões de sexo, origem racial ou étnica, religião ou convicção, deficiência, idade ou orientação sexual.²⁰ O texto, além disso, destaca que todo o conteúdo veiculado "deve respeitar a dignidade humana e os direitos fundamentais de outrem" e refletir os elementos contidos no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos referentes à dignidade e à igualdade, incluindo a igualdade entre homens e mulheres.

No âmbito do Conselho Europeu, inúmeros textos normativos referentes à mídia adotados pelo Comitê de Ministros e pela Assembleia Parlamentar também fazem referência à defesa da dignidade da pessoa humana. Há, porém, distinções importantes entre as obrigações do Estado e as responsabilidades dos meios.

As autoridades estatais devem, em função de seus compromissos internacionais gerais em matéria de direitos humanos, velar para que seu sistema jurídico proteja tanto a liberdade de expressão quanto a dignidade humana. Já as responsabilidades dos radiodifusores recaem nos programas que eles veiculam. Neste sentido, é importante fazer uma distinção entre as estratégias preventivas e as estratégias promocionais visando preservar a dignidade humana. Se podemos legitimamente esperar dos radiodifusores que eles não violem a dignidade da

²⁰ Diretiva 89/552/CEE do Conselho Europeu, artigo 3, versão após alterações do texto aprovadas em 2007.

pessoa (e se o direito internacional exige em geral que eles se abstenham de fazê-lo), seria potencialmente problemático impor aos mesmos sistematicamente o objetivo de promover a dignidade humana enquanto valor. Considera-se que o respeito ao princípio da autonomia dos meios entra em jogo aqui.²¹ (MCGONAGLE, 2007, p.4)

Como exemplo, o autor cita a diferenciação feita pelo Comitê de Ministros ao adotar recomendações para lutar contra o discurso de ódio. O Comitê entendeu que, em se tratando da propagação de racismo e intolerância, era possível impor normas jurídicas restritivas de conteúdo sem afrontar a liberdade de expressão e o princípio da independência editorial.²² Por outro lado, no caso da promoção de uma contribuição positiva dos meios em prol de uma cultura de tolerância, as medidas foram mais de encorajamento do que de imposição.²³

A última revisão da diretiva Televisão Sem Fronteiras, realizada entre 2005-2007, considerou as adaptações necessárias em matéria de regulação em função da convergência dos meios – e o consequente acesso do conteúdo audiovisual através de diferentes dispositivos e aplicações – e do surgimento de serviços como o vídeo sob demanda e a televisão conectada, que integrou o acesso à internet aos televisores.

A União Europeia adota então, em 2010, a diretiva de Serviços de Meios de Comunicação Audiovisual (diretiva 2010/13/UE),²⁴ cujo principal objetivo é possibilitar a transição de mercados nacionais para um mercado comum de produção e distribuição de conteúdo, garantindo condições de competição sem prejuízo ao interesse público. A diretiva reafirma a importância do audiovisual para as sociedades, a democracia, a educação e a cultura como justificativa para a aplicação de regras específicas. E aponta que é essencial aos Estados membros evitarem atos em detrimento da liberdade de circulação e comércio de programas de TV ou que resultem na geração de posições dominantes que levem a restrições do pluralismo e da liberdade de informação no setor (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL., 2011). O texto faz referência à Convenção da Unesco sobre a proteção e promoção da diversidade cultural, lembrando que as atividades, bens e serviços culturais possuem natureza dupla, econômica e cultural, porque portam identidades, valores e sentidos e que por isso não

²¹ Tradução livre do original em francês.

²² Recomendação n° R (97) 20 do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre o "discurso de ódio", adotada em 30 de outubro de 2007 na 607ª reunião dos Delegados de Ministros.

²³ Recomendação n° R (97) 21 do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre a mídia e promoção de uma cultura de tolerância, adotada em 30 de outubro de 2007 na 607ª reunião dos Delegados de Ministros.

²⁴ Íntegra do texto disponível em francês em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:01:FR:HTML>>

devem ser tratados como tendo apenas um valor comercial.

Em termos de regulação de conteúdo, o novo texto determina para os novos serviços o mesmo grau de proteção em temas como discurso do ódio, completamente interdito, e a proteção de crianças e adolescentes contra programas que os afetem física, moral e psicologicamente. Conteúdos envolvendo pornografia infantil também são expressamente proibidos. Visando a inclusão e integração social de idosos e pessoas com deficiência, a diretiva também traz obrigações aos fornecedores de serviços audiovisuais acerca da acessibilidade na televisão.

O documento incentiva a autorregulação por parte dos radiodifusores, mas garante a possibilidade de intervenção do Estado quando os objetivos do sistema não forem atendidos. Na prática, a diretiva autoriza a adoção de medidas de salvaguarda quando um programa originário de um Estado membro violar a regra comunitária nesses aspectos. Foi o que aconteceu, por exemplo, quando a Comissão Europeia interveio e o Conselho Superior de Audiovisual ordenou à Eutelsat, fornecedor francês de conteúdo via satélite, a parar a retransmissão do conteúdo do canal Al Aqsa TV que incitava o ódio antissemita.

Segundo o primeiro relatório relativo à aplicação da diretiva, elaborado pela Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê de Regiões, quando se trata de regulação de conteúdo, a expectativa dos telespectadores para o serviço de vídeo sob demanda é igualmente forte à das emissões televisivas tradicionais. Uma pesquisa feita pela Comissão entre 2009 e 2010 indica que, na União Europeia, de 75% a 80% da população tem um olhar crítico sobre os meios audiovisuais e conhece a existência da regulação do setor. (COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

Para além da Convenção Europeia de Direitos Humanos, das diversas decisões do Comitê de Ministros e da diretiva atualmente em vigor, há uma série de recomendações e resoluções sobre mídia, adotadas pela Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu desde os anos 1970, que tratam de conteúdo televisivo relacionado a direitos fundamentais. Uma recomendação de 1998 (98/560/CE), por exemplo, aborda a adoção de diretrizes para o desenvolvimento de autorregulação nacional para a proteção de crianças e da dignidade humana, considerando como "ilegais" os conteúdos que violam direitos fundamentais.

Baseada nesta recomendação, ainda em vigor, outra, expedida em 2006 (2006/952/CE), incentivou a cooperação em temas como educação para a mídia e ações contra a discriminação nos conteúdos veiculados na radiodifusão e na mídia online. O documento afirma que a Comunidade Europeia deveria "agir com mais determinação" para adotar medidas de proteção dos cidadãos contra a incitação à discriminação de toda natureza,

e que:

De maneira geral, a autorregulação do setor audiovisual se revela um meio eficaz suplementar, mas não suficiente para proteger os menores contra as mensagens com conteúdo prejudicial. O desenvolvimento de um espaço europeu de audiovisual fundado na liberdade de expressão e no respeito aos direitos dos cidadãos deveria se basear num diálogo contínuo entre legisladores nacionais e europeus, autoridades reguladoras, indústria, associações, cidadãos e sociedade civil.²⁵ (CONSELHO EUROPEU, 2006, p.2)

O Conselho Europeu também emitiu resoluções e recomendações que tratam de representação na TV e de discriminações contra grupos específicos (não apenas na mídia televisiva). Foi o caso dos migrantes e minorias étnicas (Recomendação 1277, 1995)²⁶ e de grupos alvos de preconceito religioso (Resolução 1510, 2006;²⁷ Recomendação 1805, 2007²⁸).

Sobre a imagem da mulher na mídia, a Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu, apesar de reconhecer progressos feitos em diversos países do continente, afirmou que as mulheres continuam sendo tratadas de forma negativa, estereotipada e sexista, e que tal situação é preocupante num contexto em que as sociedades tentam reduzir a violência contra

²⁵ Tradução livre do original em inglês.

²⁶ Trechos da Recomendação (tradução livre do original em inglês): "Migrantes e minorias étnicas devem ser representados de forma compreensiva e imparcial na mídia. Esta é uma precondição para que todos os cidadãos desenvolvam uma visão mais racional da imigração e do multiculturalismo e aceitem pessoas de origem imigrante ou membros de minorias étnicas como iguais"; "O Conselho Europeu convida os Estados membros a [...] fazer cumprir vigorosamente a legislação proibindo a incitação ao racismo e ao fascismo na mídia ou, onde necessário, adotando ou reforçando tal legislação". (CONSELHO EUROPEU, 1995)

²⁷ Trechos da Resolução (tradução livre do original em inglês): "Sempre que for necessário equilibrar direitos humanos em conflito num caso particular, cortes e legisladores nacionais dispõem de uma margem de apreciação. Neste sentido, a Corte Europeia de Direitos Humanos sustenta que, enquanto há pouco espaço para restrições de discursos políticos ou de debates sobre questões de interesse público, uma margem de apreciação mais ampla está geralmente disponível quando se trata da regulação da liberdade de expressão em relação a assuntos passíveis de ofenderem convicções pessoais morais ou religiosas. O que é propenso a ofender substancialmente as pessoas de uma determinada confissão religiosa varia significativamente ao longo do tempo e local"; "A Assembleia acredita que a liberdade de expressão conforme protegida pelo Artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos não deveria ser mais restringida para atender às crescentes sensibilidades de certos grupos religiosos. Ao mesmo tempo, a Assembleia enfatiza que o discurso de ódio contra qualquer grupo religioso não é compatível com os direitos e liberdades fundamentais garantidos pela Convenção Europeia de Direitos Humanos e com a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos." (CONSELHO EUROPEU, 2006)

²⁸ Trechos da Recomendação (tradução livre do original em inglês): "[...] em uma sociedade democrática, grupos religiosos, assim como outros grupos, devem tolerar debates e posicionamentos públicos críticos acerca de suas atividades, ensinamentos e crenças, desde que tal crítica não atinja insultos intencionais e gratuitos ou o discurso de ódio, e não configure incitamento à perturbação da paz ou à violência e discriminação contra adeptos de uma determinada religião"; "A Assembleia reafirma que o discurso de ódio contra pessoas, baseado em fatores religiosos ou outros, deve ser penalizado pela lei de acordo com a Recomendação de Política Geral N° 7 sobre legislação nacional para combate ao racismo e à discriminação religiosa, produzida pela Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância. Para um discurso ser qualificado como discurso de ódio neste sentido, é necessário que o mesmo seja direcionado contra uma pessoa ou um grupo específico de pessoas. A legislação nacional deve penalizar declarações que apelem para que uma pessoa ou grupo de pessoas sejam submetidos ao ódio, discriminação ou violência em razão de sua religião". (CONSELHO EUROPEU, 2007)

as mulheres. A Recomendação 1555 (2002) convoca os governos do bloco a implementarem políticas públicas contra esse tipo de representação, a ampliar o monitoramento dos meios de comunicação e a fiscalização do setor audiovisual e a desenvolver leis sobre igualdade de gênero na mídia. Segundo a Assembleia, o conceito de sexismo "deve ser definido como uma negação da dignidade igualitária entre seres humanos" e "condenado no mesmo grau que o racismo" (CONSELHO EUROPEU, 2002).

Desde 1992, funciona o Observatório Europeu do Audiovisual, órgão público com 39 Estados membros, além da própria União Europeia, que trabalha em parceria com inúmeras organizações profissionais, do setor audiovisual e da sociedade civil, e que tem entre seus objetivos acompanhar a evolução do conteúdo veiculado no continente em relação ao marco legal europeu estabelecido.

4.2 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NA FRANÇA

Considerando a realidade europeia, diversos autores diferenciam as estratégias adotadas por França e Reino Unido no momento de liberalização do setor audiovisual em seus territórios e os modelos de organização da mídia que dela resultaram. Para Van Cuilenburg e McQuail (2003), enquanto em países como a França houve um movimento de privatização, com investimento público voltado ao protecionismo do setor nacional, no Reino Unido, Irlanda e países escandinavos, o modelo foi centrado no insulamento de um radiodifusor público.

Já Hallin e Mancini (2004)²⁹ fazem a distinção entre três sistemas principais de condições estruturais para o que chamam de liberdade da mídia: o modelo corporativista democrático; o modelo pluralista polarizado, no qual estaria incluída a França; e o modelo liberal, no qual estaria o Reino Unido. Para efeito deste estudo, consideraremos apenas os dois últimos. Segundo os autores, o modelo midiático pluralista polarizado pode ser caracterizado, entre outros fatores, por um alto nível de paralelismo político,³⁰ pluralismo externo, democratização tardia, pluralismo organizado, forte envolvimento de partidos e do Estado na economia e forte Estado de bem-estar social. A história de relação do Estado francês com a imprensa e a mídia levou a esta atual configuração.

²⁹ Os autores incluem em seu estudo também países da América do Norte.

³⁰ Cunhado por Seymour-Ure em 1974 e reelaborado por Blumler e Gurevitch um ano depois, "em linhas gerais, o conceito de paralelismo político se refere à percepção de uma convergência de objetivos, meios, enfoques e públicos entre determinados jornais e determinados partidos políticos" (ALBUQUERQUE, 2012).

Já na Revolução Francesa, o país se mostrou pioneiro ao afirmar, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, artigo 11, que a livre comunicação de pensamentos e opiniões é um dos direitos humanos mais preciosos, mas que cada cidadão deve responder pelo abuso no exercício dessa liberdade em casos determinados pela lei. A Declaração é base da fundação política da constituição até hoje em vigor, marcada pela importância do papel do Estado e por uma tradição do direito positivado, ou seja, das normas escritas. "Sempre que um problema aparece, os franceses buscam a lei para resolvê-lo" (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006b).

A maior parte da legislação e da política pública de mídia na França é desenvolvida pelo governo nacional assumindo um papel central no mercado de mídia. No centro do governo está o conceito de Estado. Como Raymond Kuhn explica em *The Media in France*, o ethos de Estado é usado para justificar o envolvimento central do governo nacional nas atividades de mídia francesas. De acordo com ele, o governo não é apenas um árbitro da política de mídia, mas também um competidor no mercado de consumo midiático. O governo atua financiando diretamente e supervisionando os radiodifusores públicos para a oferta de conteúdo que responda a objetivos culturais. Esta situação na qual o governo regula cultura tanto na televisão pública quanto privada e na radiodifusão é um aspecto definidor do sistema midiático na França.³¹ (MCKENZIE, 2005, p.141)

Até 1982, o Estado detinha o monopólio da radiodifusão. Havia rádios privadas, mas, na televisão, o controle era estatal, realizado a partir de um órgão governamental – o Departamento de Rádio-Televisão Francesa (ORTF, na sigla em francês), que respondia ao Ministério da Informação e, depois, ao Ministério da Cultura. Com o desenvolvimento tecnológico e a possibilidade de ampliação de canais através da transmissão a cabo e via satélite, a justificativa da manutenção do monopólio estatal se tornou frágil (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL., 2011). Em 1982, o princípio da regulação independente, como parte do Estado, mas desvinculada do Executivo, foi formalmente reconhecido por lei (MENDEL, 2000), com a criação da Alta Autoridade da Comunicação Audiovisual, transformada depois em Comissão Nacional da Comunicação e das Liberdades (CNCL). Além da sensibilidade intrínseca ao tema da regulação de conteúdo, o histórico de utilização dos meios de comunicação de massa para influência política foi fundamental para a decisão

³¹ Tradução livre do original em inglês.

de se criar uma autoridade administrativa independente neste momento.

A criação da CNCL acontece em 1986, simultaneamente à definição do marco regulatório que, a partir daquele momento, orientaria a operação de um sistema dual, com emissoras públicas e privadas. A lei 86-1067, de 30 de setembro 1986,³² conhecida como Lei da Liberdade de Comunicação (ou Lei Léotard, em referência ao ministro da Cultura do governo François Mitterrand que a propôs), liberalizou o setor e é a principal em vigor ainda nos dias de hoje – a França não conta, por exemplo, como o Reino Unido, com um código específico de radiodifusão.

Emendada inúmeras vezes desde sua aprovação, a lei de 1986 traz definições para o funcionamento do setor audiovisual como um todo, indo muito além da televisão. Seu objetivo central, além da proteção e promoção da cultura nacional, é garantir a coexistência da liberdade de expressão com os demais direitos fundamentais, e da liberdade econômica com o pluralismo da mídia necessário para a democracia (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006b). Em termos de regras para o conteúdo veiculado (independentemente se a transmissão é feita por canal público, privado, em TV aberta ou por assinatura), o detalhamento é extenso.

O texto aponta como deveres do órgão regulador garantir a igualdade de tratamento, a independência e imparcialidade do setor público de comunicação, a qualidade e diversidade dos programas, o desenvolvimento da produção e da criação audiovisuais nacionais assim como a defesa da língua e da cultura francesas. E define regras para a veiculação da publicidade, para períodos eleitorais e para a exibição de cotas de conteúdo nacional e europeu. Cabe ao órgão regulador, por exemplo, zelar pelo respeito à expressão pluralista das correntes de pensamento e opinião, em participar nos programas de informação generalista e política. Todos os meses, o órgão envia aos presidentes da Assembleia Nacional e do Senado e aos diferentes partidos políticos o histórico do tempo de intervenção das personalidades políticas nos jornais e outros programas no rádio e na TV.

O respeito à dignidade humana e a responsabilização dos meios de comunicação de massa pela veiculação de conteúdos que violem os direitos fundamentais aparecem em artigos específicos. Já no Artigo 1º, ao afirmar que a comunicação de massa por via eletrônica é livre, a lei de 1986 ressalva que

O exercício desta liberdade não pode ser limitado além da medida necessária, de uma parte, pelo respeito à dignidade da pessoa humana, à liberdade e

³² Íntegra disponível em: <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512205&fastPos=1&fastReqId=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>>

propriedade de outrem, ao caráter pluralista da expressão das correntes de pensamento e opinião e, de outra parte, à proteção da infância e da adolescência, pela salvaguarda da ordem pública, pelas necessidades da defesa nacional, pelas exigências do serviço público, pelas limitações técnicas inerentes aos meios de comunicação, assim que pela necessidade, por parte dos serviços audiovisuais, de desenvolver a produção audiovisual.³³ (FRANÇA, 1986)

No artigo 15, o texto fala que cabe ao regulador zelar para que nenhum programa suscetível de prejudicar gravemente o desenvolvimento físico, mental e moral das crianças seja veiculado pelos meios de comunicação de massa e que nenhum programa veiculado contenha qualquer incitação ao ódio ou à violência por razões de raça, sexo, religião, nacionalidade ou costumes.

No artigo 28, o texto determina que a exploração do serviço de radiodifusão é subordinada à conclusão de uma convenção, assinada com o órgão regulador em nome do Estado, que fixa, entre outras medidas, parâmetros para o funcionamento dos programas. Entre eles, o respeito à honestidade e ao pluralismo de informação, o tempo de difusão de programas educativos, culturais e de caráter regional, o tempo máximo de difusão de publicidade, os mecanismos de acessibilidade a serem adotados pela emissora e as medidas empreendidas em favor da coesão social e relativas à luta contra as discriminações (incluindo questões como igualdade de gênero no corpo de funcionários da empresa).

No caso dos canais públicos, os mesmos devem ainda assinar um conjunto de especificações – previstas no que os franceses chamam de *cahier des charges* (caderno de encargos), fixado por decreto e publicado no diário oficial da França –, incluindo a luta contra as discriminações por meio de uma programação que reflita a diversidade da sociedade francesa. O *cahier des charges* define a linha editorial das emissoras e as condições nas quais os canais implementarão, em cada programa específico, sua missão de serviço público de comunicação. Um relatório anual sobre a execução do *cahier des charges* é enviado pelo órgão regulador às Comissões de Assuntos Culturais da Assembleia Nacional e do Senado.

Além da lei de 1986, outros instrumentos normativos franceses autorizam a restrição da liberdade de expressão para proteção de direitos fundamentais, como a lei de combate ao racismo e à xenofobia (lei 90-615 de julho de 1990), a lei da reforma do processo penal, que trata da presunção de inocência (lei 93-2 de 4 de janeiro de 1993), a de proteção aos direitos individuais, que inclui a privacidade (lei 70-643 de 17 de julho de 1970), e leis de restrição à pornografia para a proteção de crianças. Todas são consideradas no exercício da regulação de

³³ Tradução livre do original em francês.

conteúdo pelo ente regulador francês.

Em 1989, depois da mudança de Alta Autoridade para Comissão Nacional, a regulação ganhou novos poderes e passou às mãos do Conselho Superior do Audiovisual (CSA). A liberalização do setor no final dos anos 1980 não impediu que a primeira década de operacionalização da regulação independente sofresse os efeitos da alternância de poder.

O funcionamento do CSA – que será analisado no próximo capítulo – também está previsto de forma detalhada em lei. Suas quatro principais responsabilidades são expedir licenças para emissoras privadas de rádio e televisão; nomear os dirigentes das emissoras públicas de rádio e televisão; emitir opiniões sobre os atos legais do governo relativos à radiodifusão; e monitorar a programação de rádio e televisão, o que inclui controlar o cumprimento das obrigações de programação das emissoras em relação ao pluralismo, cotas obrigatórias e proteção à infância. Para tanto, o órgão monitora diariamente todos os programas de TV aberta e, aleatoriamente, todos os canais de rádio, cabo e satélite. As emissoras precisam relatar anualmente ao CSA como as obrigações foram cumpridas e, em caso de descumprimento, o Conselho pode tomar medidas administrativas ou iniciar uma ação na corte judicial (KOLESKI, 2007).

Para McKenzie (2005), há quatro áreas de regulação de conteúdo significativamente distintas feitas pelo CSA: o pluralismo político, a proteção de crianças, a proteção da língua francesa e o limite de tempo para veiculação de publicidade. Uma análise normativa do Conselho demonstra, entretanto, como já apontado pela legislação em vigor, um conjunto bem mais amplo em termos de regulação de conteúdo, cuja parcela específica é tema deste trabalho. Em depoimento à autora, a professora de Ciências da Informação e da Comunicação da Universidade Sorbonne Nouvelle lembrou que

"A realidade é que, na França, há um sistema de correção. As emissoras têm códigos de ética, comitês de telespectadores, as convenções são negociadas etc. Então, cada canal decide sua política ética. A partir daí, se algo não vai bem, a autoridade reguladora intervém. Temos uma autoridade de regulação que encoraja a autorregulação".³⁴

Na França, as telecomunicações são reguladas por outro órgão, a Autoridade de Regulação das Comunicações Eletrônicas e dos Correios (ARCEP).³⁵ E, no setor público de radiodifusão, desde 1998 existe também, para cada veículo público, a figura do ombudsman

³⁴ Tradução livre do original em francês.

³⁵ <<http://www.arcep.fr>>

(*médiateur*), que recebe reclamações dos ouvintes e telespectadores e possui um programa semanal para discutir os casos principais trazidos pela população. A empresa pública de radiodifusão, a France Télévisions, é responsável pela gestão de sete canais, sendo seis nacionais e um internacional, em cogestão com a Alemanha. No setor privado, há 25 canais de TV digital abertos e mais de uma centena em operação no cabo e satélite. A maior parte da audiência se divide, entretanto, entre os canais públicos e digitais da TV aberta (MENDEL, 2000).

4.3 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NO REINO UNIDO

Dentro de sua classificação de modelos de sistemas midiáticos, Hallin e Mancini (2004) incluem o Reino Unido no modelo liberal, caracterizado, entre outros fatores, por uma imprensa comercial escrita prioritariamente neutra, jornalismo orientado para a informação, democratização antecipada, liberalismo, pluralismo moderado e governança autônoma da radiodifusão.

Em termos de marco legal para o setor, uma das particularidades do sistema britânico é a ausência de uma constituição escrita. A liberdade de expressão tradicionalmente foi protegida pela chamada *common law*, e o Reino Unido ratificou a Convenção Europeia de Direitos Humanos, além de contar com a Lei de Direitos Humanos (*Human Rights Act*), de 1998, que é explícita ao afirmar que o regulador não pode interferir no exercício da liberdade de expressão dos radiodifusores a não ser que a restrição a ser aplicada esteja prevista em lei e seja necessária para alcançar um objetivo legitimamente definido pelo Estado. Ao mesmo tempo, existem mais de 250 instrumentos estatutários que tratam da difusão de conteúdo e informação. O mercado, no entanto, tem se mobilizado como o principal mecanismo regulador. Esta é a tradição da imprensa escrita que, desde os anos 1980, tem aumentado também na radiodifusão (BERTRAND, 2002).

A responsabilização da mídia no Reino Unido ainda não é aceita como uma forma corriqueira de diálogo (justa ou não) entre a mídia e seus praticantes, de um lado, e interesses públicos, de outro. [...] A responsabilização da mídia, seja ela enraizada em modelos de cidadania ou consumismo, é mais comumente considerada como uma série de atividades polarizadas – seja oposicionista ou adversária (exageradamente configurada em torno de uma noção de "reclamação"), ou de defesa e de apoio. No Reino Unido, como em qualquer outro lugar, é amplamente reconhecido que o relacionamento entre a mídia

"livre" e a necessidade para esta mesma mídia ser responsabilizada – a natureza da mídia como "servidor do público" – é necessariamente complexa e problemática. (BERTRAND, 2002, p. 379)

Até os anos 1950, a radiodifusão foi marcada pelo monopólio público da BBC (*British Broadcasting Corporation*), criada na década de 1920 como uma empresa pública. Sua independência editorial da interferência governamental e de entidades políticas é garantida hoje por um forte estatuto e por um orçamento próprio, financiado por uma taxa cobrada anualmente de todos os lares/imóveis que possuem um aparelho de TV. No início da história da empresa, no entanto, a visão paternalista de que o governo era quem sabia que tipo de serviço público de radiodifusão deveria ser oferecido à população prevalecia. De acordo com uma servidora do Departamento de Conteúdo do Ofcom,

"Naquela época, adotar uma abordagem mais liberal era inconcebível. Mas as décadas seguintes viram uma diminuição gradual do controle e da regulação da TV. Hoje, parece haver um consenso de que é necessário buscar um equilíbrio entre a liberdade de expressão de um lado e a proteção dos telespectadores de conteúdos prejudiciais e ofensivos de outro".³⁶

Independentemente da abordagem mais liberal adotada pelo Reino Unido nas últimas décadas, os mais de vinte anos da BBC à frente da radiodifusão, desempenhando um papel importante na vida do país, consolidaram uma forte tradição de serviço público de radiodifusão em todo o sistema britânico, que se manteve mesmo com a chegada dos canais privados. No Reino Unido, mesmo se o canal é operado por entes privados, deve responder a obrigações de serviço público. Foi assim que, em 1955, a ITV nasceu como primeira emissora independente, mas sob o mesmo paradigma e respondendo a obrigações de interesse público. O Channel 4 (público, mas financiado via publicidade) foi criado nos anos 1980, os canais a cabo e satélite, ao longo dos anos 1990, e o Channel 5, em 1997³⁷.

Com a expansão tecnológica do setor, cada vez mais, firmou-se um sistema de controle governamental pós-transmissão, baseado nas reclamações dos telespectadores, e, paralelamente, foram surgindo instâncias de autorregulamentação do setor, baseadas na competitividade do mercado.

³⁶ Tradução livre do original em inglês.

³⁷ Ao contrário do Brasil, onde a radiodifusão se restringe às transmissões de áudio e vídeo via espectro eletromagnético, no Reino Unido, o termo *broadcasting* inclui também emissoras veiculadas via cabo e satélite.

Podemos dividir os serviços de televisão, em funcionamento na Inglaterra, em três categorias genéricas: 1) a televisão aberta, subdivida em cinco canais públicos, privados e mistos; 2) a televisão por assinatura (cabo e satélite); e, 3) as televisões por Internet. A partir deste cenário intenso, formou-se um complexo sistema de regulamentação composto por órgãos reguladores e códigos de conduta cujas funções se perderam na fragmentação ou na sobreposição. (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p.72)

São também deste período as Leis de Radiodifusão (*Broadcasting Acts*) de 1990 e 1996 e a Lei de Comunicações (*Communications Act*)³⁸, de 2003, que trazem as principais definições acerca da regulação de conteúdo no setor audiovisual e de limites para o exercício da liberdade de expressão no país. A lei, que também é o centro do marco regulatório de telecomunicações, é considerada um instrumento de leve regulação por diversos autores (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006b). Tal característica não impede, entretanto, que ela traga princípios que devem ser respeitados na prestação de um serviço considerado público.

O texto afirma, por exemplo, que, no desempenho de suas funções, o órgão regulador deve zelar para que a aplicação dos padrões de conteúdo nos serviços de rádio e televisão se dê de maneira a melhor garantir um "nível apropriado de liberdade de expressão"; para que a vulnerabilidade das crianças os coloque sob proteção especial e para que as necessidades de pessoas idosas, com deficiência e de baixa renda sejam consideradas (Parte 1, seção 3, item 4 (g, h, i)).

A seção 319 da Lei de Comunicações é a mais extensa em termos das previsões para regulação de conteúdo. Ela estabelece os padrões objetivos que devem ser respeitados pelos radiodifusores, a serem detalhados e revisados periodicamente pelo órgão regulador. Entre eles estão a proteção de crianças e adolescentes; a garantia da imparcialidade e da acurácia no noticiário; da diversidade e qualidade da programação; restrições a conteúdo ofensivo, que incite ao crime ou leve à desordem; a conteúdo religioso que explore a audiência ou represente tratamento abusivo em relação a outras denominações religiosas; e limitação a determinados conteúdos publicitários.

Ao estabelecer qualquer padrão de conteúdo, o regulador deve considerar o contexto da veiculação do mesmo, observando o grau de dano ou ofensa que possa ser causado pela veiculação de um programa; a composição da audiência potencial de cada programa; a expectativa do público diante da natureza do conteúdo de um programa e a probabilidade de pessoas desavisadas da natureza de um programa serem expostas a tal conteúdo de forma não

³⁸ Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>>

intencional.

Para os canais públicos, há ainda outro conjunto específico de obrigações acerca do conteúdo veiculado, que incluem, entre outras, a difusão da diversidade cultural e regional do país, de conteúdos educativos, científicos, voltados para crianças e para o público jovem, que respeitem a diversidade de crenças e que contribuam para que a população seja sempre bem informada, por meio de debates televisivos e de uma cobertura compreensiva do noticiário inglês e internacional (Parte 3, capítulo 4, seção 264, item 6).

As Leis de Radiodifusão de 1990 e 1996 e a Lei de Comunicações de 2003 determinaram ainda a criação de diferentes códigos de conduta, a serem redigidos pelo órgão regulador e que devem ser respeitados pelos radiodifusores do sistema público e privado. Essa obrigação também está prevista em lei e nos contratos de outorga assinados pelos operadores de radiodifusão. São os códigos que detalham a aplicação da lei e baseiam a fiscalização das emissoras por parte do regulador.

O Código de Radiodifusão (*Broadcasting Code*)³⁹, cuja primeira versão data de 2005 e a mais recente está em vigor desde 21 de março de 2013, foi redigido à luz da Lei de Direitos Humanos e da Convenção Europeia de Direitos Humanos e passou por consulta pública antes de ser aprovado. Ele efetiva uma série de requisitos da diretiva europeia de 2010 e cobre temas como padrões de conteúdo em programas, patrocínio, publicidade, privacidade e tratamento justo. Sua estrutura explica os princípios determinados pela legislação que sustentam cada seção, os significados dados pelo regulador a cada conceito, palavra ou frase usada no Código, as regras em si e as orientações para sua interpretação e aplicação.

Uma delas é a análise do contexto em que determinado conteúdo foi veiculado, que deve ser considerado no momento de interpretar a aplicação das regras. Conforme afirma a página do órgão regulador inglês na internet, "os radiodifusores devem estar familiarizados com suas audiências e assegurar que o conteúdo de cada programa possa sempre ser justificado pelo contexto e pelas necessidades editoriais do programa". Eles "podem fazer programas sobre qualquer assunto que queiram, mas se espera que os mesmos garantirão a todo momento que seus programas respeitem a legislação geral, assim como o Código"⁴⁰ (OFCOM, 2013).⁴¹ É considerada responsabilidade do radiodifusor agir de acordo com as normas em vigor.

Imagens de violência física ou verbal e de comportamento perigoso, considerados facilmente imitáveis por crianças, por exemplo, devem ser limitadas em programas exibidos

³⁹ Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/>>

⁴⁰ Tradução livre do original em inglês.

⁴¹ <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes/broadcast-code/how-to/>>

antes das 21h e devem ser justificadas pelo contexto. O mesmo vale para conteúdo com linguagem ofensiva. O radiodifusor também deve se preocupar com a dignidade e o estado físico e emocional de crianças que participem em programas de TV, independentemente do consentimento dado pelos pais ou responsáveis (Seção Um: Proteção de menores de 18 anos).

Materiais com violência, violência sexual, humilhação, angústia, violação da dignidade humana e tratamento ou linguagem discriminatória (por razão de idade, deficiência, gênero, raça, religião, credo e orientação sexual) também devem ser justificados. Junto deles, deve ser veiculada a informação apropriada para evitar ou minimizar a ofensa (Seção Dois: Dano e Ofensa).

As emissoras não devem veicular conteúdo que glamourize a violência ou qualquer comportamento antissocial ou que encoraje a prática criminosa. E devem envidar todos os esforços para não difundir material que coloque vidas em perigo ou prejudique o sucesso de tentativas de solução de rapto ou sequestro (Seção Três: Crime). Por fim, os radiodifusores não devem filmar ou exibir imagens de vítimas de acidentes ou em situação de emergência ou sofrimento pessoal, mesmo em local público, que resulte na violação de sua privacidade. Eles devem buscar reduzir a angústia potencial de vítimas ou parentes em programas que pretendam abordar eventos passados que tenham traumatizado indivíduos. Pessoas em estado de aflição ou vulnerabilidade não devem ser pressionadas a participar de um programa ou a dar entrevistas (Seção Oito: Privacidade).

Tais restrições aplicam-se às emissoras de televisão aberta e fechada e a prestadores de serviço audiovisual que requeiram licença de funcionamento (como os serviços de vídeo sob demanda). Mas, olhando para o setor de mídia como um todo, há diferentes níveis e mecanismos de regulação no país, com setores e plataformas submetidos a marcos legais específicos e outros sujeitos apenas a leis gerais. A variação vai de órgãos governamentais que aplicam uma regulação *top-down*, como o responsável pela classificação etária de filmes, a organizações com funções de correção, como a responsável pela publicidade, e autorregulação, encarregada da imprensa escrita (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006b).

Na radiodifusão, o primeiro órgão regulador independente inglês surgiu em 1954 com a aprovação da Lei de Televisão (*Television Act*): a Autoridade de Televisão Independente (ITA), criada desde o início como uma empresa pública e que, em 1972, passou a se chamar Autoridade de Radiodifusão Independente. Nos anos 1980, houve uma proliferação de reguladores, cada um responsável por um subsetor do campo: a Comissão de Televisão Independente (ITC), a Autoridade de Rádio (RA), a Agência de Radiocomunicações (responsável pela gestão do espectro), a Comissão de Padrões de Radiodifusão (BSC,

encarregada do monitoramento de conteúdo) e o Ofcom, regulador das telecomunicações.

Em dezembro de 2000, o governo inglês publicou um documento com as propostas para a unificação da regulação do setor de comunicações em uma única agência, intitulado *The Communications White Paper – A New Future for Communications* (SANTOS; SILVEIRA, 2007). O Ofcom (Office of Communications) foi então estabelecido por lei em 2002,⁴² regulamentado pela Lei de Comunicações de 2003, e passou a ser um dos primeiros e principais órgãos convergentes, reunindo as funções antes desempenhadas por cinco entes diferentes em uma única autoridade reguladora independente. Seus deveres, previstos na seção 3(1) da lei, são "promover os interesses de cidadãos em relação a assuntos de comunicação" e "promover os interesses de consumidores em mercados relevantes, por meio da promoção da concorrência quando for apropriado". Suas competências incluem, entre outras, a gestão do espectro, a proteção de consumidores, questões de direitos autorais no mundo online, promoção da educação para a mídia e regulação de conteúdo. São obrigações mais específicas, por exemplo, garantir uma ampla variedade de serviços de rádio e TV de alta qualidade e alcance; manter a pluralidade na oferta da radiodifusão; aplicar a adequada proteção dos telespectadores contra conteúdo ofensivo ou danoso e contra a injustiça e a violação da privacidade.

No exercício de suas funções, o Ofcom deve levar em conta fatores como a concorrência de mercado; as diferentes necessidades e interesses de todas as pessoas que desejam utilizar o espectro eletromagnético; padrões de qualidade no serviço de radiodifusão que garantam um nível apropriado de liberdade de expressão; a defesa da vulnerabilidade de crianças e daqueles que estejam em necessidade de proteção especial; as necessidades das pessoas com deficiência física, de idosos e daqueles com baixa renda; a opinião do público e dos consumidores; os interesses difusos das pessoas em diferentes partes do Reino Unido (incluindo zona rural e urbana) e das diferentes comunidades étnicas. (INTERVOZES, 2010).

Sobre a BBC, as responsabilidades do Ofcom são limitadas e estão previstas num acordo assinado entre o secretário de Estado (ministro) para a Cultura, a Mídia e o Esporte e a empresa pública, que definem as competências do Ofcom e as do BBC Trust, órgão próprio de regulação dos canais da corporação. Ao Ofcom cabe analisar as questões de conteúdo cobertas pela diretiva europeia de Serviços de Meios de Comunicação Audiovisual, que incluem o monitoramento do conteúdo veiculado em termos de respeito à privacidade, dano e ofensa – onde são enquadrados os casos de violações de direitos humanos. O restante – onde entram

⁴² Office of Communications Act. Disponível em:
<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020011_en_1>

questões como imparcialidade e objetividade jornalísticas –, cabe ao BBC Trust.

Na avaliação de alguns especialistas, e como será detalhado no próximo capítulo,

[...] em função do clima político no qual ele foi formado, o Ofcom tinha uma predisposição a buscar mais soluções baseadas na competição do que intervenções públicas, o que condizia com a abordagem geral para a regulação na época. Neste sentido, o Ofcom compartilhou com outros entes reguladores a filosofia da regulação *light-touch*, [...] onde existia um viés contra a intervenção e um viés a favor de o mercado encontrar suas próprias soluções.⁴³ (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL., 2011, p.296)

4.4 REGULAÇÃO DE CONTEÚDO NO BRASIL

Desde os primórdios da prática no país, nas décadas de 1920 e 1930, a radiodifusão foi considerada um serviço de interesse público no Brasil. Os decretos 20.047/31 e 21.111/32 afirmavam, por exemplo, que o espectro eletromagnético é um bem de interesse nacional, de competência e responsabilidade do Estado, que poderia utilizá-lo para o bem público. O princípio que fundamentou a legislação em vigor na época não impediu, no entanto, que o modelo adotado para a constituição de um sistema nacional de televisão no Brasil fosse essencialmente privado, voltado para a exploração comercial.

Como explica Ramos (2007), diferentemente dos sistemas europeus, que nasceram estatais e evoluíram para a forma de corporações públicas, monopolistas até os anos 1970 e 1980, no Brasil a radiodifusão nasceu privada, de modo semelhante ao que ocorreu nos Estados Unidos, sem debates significativos na sociedade.

[...] nos diversos momentos no período republicano, inúmeros instrumentos normativos isolados, entre resoluções federais, decretos, disposições constitucionais e leis, foram implementados de maneira desordenada, normalmente para o atendimento de demandas técnicas ou políticas imediatas, ora criando ora revogando regras e princípios, o que dificultou uma organização efetiva tanto na exploração quanto na fiscalização dos serviços, na medida em que eles iam sendo implantados. (SOUZA, 2007, p.156)

Para Pieranti (2007), uma característica estruturante do sistema de radiodifusão que era construído no país era o controle total de anunciantes e agências de publicidade

⁴³ Tradução livre do original em inglês.

internacionais sobre a programação das primeiras estações, o que acabou impondo uma ética e uma estética de cunho essencialmente privado e comercial sobre os conteúdos e a estrutura da programação da TV brasileira. Assim, ao contrário da Europa, onde a regulação do setor foi pré-condição para a introdução das emissoras privadas na radiodifusão, no Brasil o serviço nasce privado sem regulação específica.

O Brasil é um país grande e diverso, atendido por muitos serviços diferentes de rádio e televisão, mas esses serviços se desenvolveram na ausência de uma política de radiodifusão clara e abrangente. Compreensivelmente, os protagonistas desse setor consolidaram um sistema de práticas que atende, prioritária e preferencialmente, a suas necessidades e propósitos. Naturalmente veio se firmando entre os atores desse sistema uma forte posição frente à competição e às restrições a suas atividades de difusão. (MENDEL; SALOMON, 2011, p.10)

Somente em 1962 foi aprovada uma legislação regulamentando a área, formalizando a delegação do serviço de radiodifusão à iniciativa privada via concessões, permissões e autorizações e responsabilizando o Ministério das Comunicações para fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes desta delegação. A Lei nº 4.117/62 – o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)⁴⁴ –, ainda em vigor, determina que, na exploração do serviço de radiodifusão, “os serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinados às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, visando aos superiores interesses do País” (Art.38, d), e que “a liberdade de radiodifusão não exclui a punição dos que praticarem abusos no seu exercício” (Art.52). De acordo com o texto, constitui abuso neste exercício o emprego desse meio de comunicação para, entre outros fatores, a prática de crime ou contravenção, incluindo a propaganda de guerra; a ofensa à moral familiar, pública, ou aos bons costumes; e a promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião. O direito à renovação da concessão decorre do cumprimento pela empresa de exigências legais ou regulamentares como esta (Art. 67, parágrafo único).

Um ano depois, o Decreto Presidencial 52.795/63 regulamentou os serviços de radiodifusão, reafirmando e detalhando o CBT em alguns aspectos⁴⁵. O texto proíbe as concessionárias de “transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo

⁴⁴ Íntegra disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14117.htm>

⁴⁵ Íntegra disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm>

pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico” (Art.28, item 12). E deixa claro que os serviços de radiodifusão têm finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e que, sendo considerados de interesse nacional, sua exploração comercial só é autorizada na medida em que não prejudique tais interesses e finalidades.

Outras obrigações em termos de regulação de conteúdo tratadas pelo Decreto de 1963 são a destinação de um mínimo de 5% do horário da programação diária da emissora à transmissão de serviço noticioso, de 5 horas semanais para programas educacionais, e a limitação de 25% da grade diária para a destinação de publicidade comercial. Em 1967, o Decreto-Lei 236, que também regulamenta e modifica o CBT, define que também constitui abuso no exercício da radiodifusão "promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião". Assim,

[...] a liberdade de comunicação deverá ser protegida sempre que cumprir sua função social, mas será submetida a controle quando incorrer em abuso. Referida liberdade é uma garantia instituída pela sociedade e para a sociedade, não se podendo admitir, portanto, que seja utilizada contra esta. (LIMA, 2010, p.122)

Em termos das obrigações de conteúdo, o CBT sobreviveu sem maiores modificações à ditadura militar implantada no Brasil, que durou até os anos 1980. O período foi marcado pelo controle dos meios de comunicação, por meio da imposição da censura, e "pela adesão voluntária, por afinidade ideológica, do empresariado de comunicação ao regime militar" (RAMOS, 2007, p.20).

À televisão foi confiada a tarefa de, via Embratel, unificar no plano do imaginário o povo brasileiro. Não se pode dizer que a pujança da televisão brasileira tenha sido produto apenas de um plano de gabinete, mas, não fosse essa estratégia dos governos militares, e o Brasil não teria a televisão que tem. A TV no Brasil é produto de uma das poucas estratégias nacionais que deram certo. (BUCCI; KEHL, 2004, p.223)

A volta da democracia marcou a Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à garantia da liberdade de expressão. Em seu capítulo sobre os direitos e deveres individuais e coletivos, a Carta Magna brasileira veta qualquer censura de natureza política, ideológica ou artística. No capítulo V, sobre a Comunicação Social, que traz os princípios que devem

nortear a política nacional de comunicação, o texto garante a liberdade de expressão, de informação, criação e de manifestação do pensamento (Art. 220). Em consonância com os padrões internacionais, a Constituição afirma que tais liberdades devem respeitar outros direitos fundamentais previstos, como o direito à privacidade e à intimidade dos indivíduos.

O Art. 221 afirma, neste sentido, que a programação das emissoras de rádio e TV deve privilegiar as finalidades educativas, culturais, informativas e artísticas, assim como os valores éticos e sociais da pessoa e da família. A proteção de crianças contra conteúdos prejudiciais à sua formação também é uma previsão constitucional. Por fim, o texto constitucional aponta que compete à lei federal "estabelecer os 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, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente" (Art.220 § 3º). Tal legislação, no entanto, nunca foi aprovada.

Após a promulgação da nova Constituição, o país adotou, em um esparsa conjunto de leis aprovadas e tratados internacionais ratificados, novas normas que regulam o direito à liberdade de expressão, formuladas com o objetivo de resguardar direitos fundamentais. A Lei do Preconceito Racial (Lei 7.716/89), por exemplo, estipula pena de um a três anos para quem praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) regulamenta a obrigação constitucional da classificação indicativa dos programas de televisão e impede a identificação nos meios de comunicação de crianças que tenham cometido ato infracional.

Em 1992, o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos, que, em seu Art. 13, repete o princípio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao afirmar que

"[...] toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha".

E também que o exercício deste direito não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar, entre outros, "o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas". O parágrafo 5º do mesmo artigo proíbe a propaganda de guerra e o fomento ao ódio com base na nacionalidade, raça ou religião.

O Brasil também é signatário da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que diz que os Estados-parte devem adotar, de forma progressiva, programas para "estimular os meios de comunicação a elaborar diretrizes adequadas de difusão que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas as suas formas e a realçar o respeito à dignidade da mulher". E da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, cujo Plano de Ação adotado em Durban em 2001 insta os Estados a incentivarem os meios de comunicação para evitarem os estereótipos baseados em racismo, discriminação racial, xenofobia e a intolerância correlata.

Por fim, na última década, o Brasil adotou o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03), que estabelece como crime a divulgação de informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso; o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), que define que o poder público adotará medidas para coibir a utilização dos meios de comunicação social para a difusão de imagens e abordagens que exponham pessoa ou grupo ao ódio ou desprezo em função de motivação religiosa – no caso, contra as religiões de matriz africana; e o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/13), que prevê, como ação do poder público na efetivação do direito à comunicação e à liberdade de expressão, medidas como o incentivo a programas educativos e culturais voltados para os jovens.

Tal conjunto de leis, no entanto, não tem se mostrado suficientemente forte para proteger tais direitos de maneira efetiva.

A legislação brasileira relativa à liberdade de expressão e informação é, na melhor das hipóteses, incompleta e, na pior, seriamente problemática. [...] O grande número de leis esparsas regulando temas específicos na área tem criado uma situação de incerteza legal, na qual prevalecem interpretações divergentes. (ARTICLE 19, 2007, p.2)

Se compararmos com outros países, até recentemente não houve no Brasil tentativas mais sólidas no sentido de aplicar padrões de qualidade de conteúdo à programação, seja na forma de restrições a conteúdo nocivo ou pela obrigação de veicular conteúdo positivo. [...] É claro que há leis de aplicação geral que incluem questões de conteúdo e devem ser respeitadas pelas emissoras, como as leis contra crimes de ódio e discriminação, por exemplo. Mas a fiscalização do cumprimento dessas leis é feita pelo Ministério Público que deve investigar suspeitas de infrações e mover ação, quando constatar a necessidade de

aplicação de sanções. É um processo judicial, que consome tempo e dinheiro, e não tem as vantagens dos procedimentos administrativos usados em outros países. (MENDEL; SALOMON, 2011)

Para Leal Filho (2006), o fato de as concessões de rádio de TV terem sido historicamente distribuídas no Brasil ao sabor de interesses particulares transformou as outorgas numa fonte de poder político, econômico e – posteriormente – religioso, com graves consequências para a programação veiculada, independentemente das normas em vigor no país. Segundo o autor, a programação televisiva afronta a Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescentes, o Código de Defesa do Consumidor, além de ferir compromissos em defesa dos direitos humanos assumidos pelo Brasil com outras nações.

A concorrência desenfreada pela audiência imediata, a qualquer custo, é a explicação mais ampla para esse fenômeno. Programas destituídos de compromissos sociais – e mesmo artísticos – sempre existiram na televisão brasileira, mas nunca de forma tão generalizada como começou a ser visto a partir do início dos anos 1990.

[...]

Se os governos brasileiros sempre trataram o setor com luvas de pelica – temerosos de irritar os concessionários e açular sua ira –, na década de 1990 o Executivo praticamente abdicou de sua função reguladora. Como em quase toda a economia, o mercado reinava como senhor absoluto. As tímidas tentativas de reverter essa situação foram rapidamente abortadas. E as emissoras continuaram a correr soltas, ocupando canais públicos mas sem dar ao público qualquer satisfação sobre a qualidade do serviço a ele prestado. (LEAL FILHO, 2006, p. 10)

Para Godoi (2004), a evolução da regulação do setor foi marcada por uma capacidade significativa dos grupos empresariais de se impor diante do governo, numa relação pautada pela concessão de interesses mútuos e pouco transparentes entre poder político constituído e o poder político da mídia.

Com isto, o que se vê é um emaranhado de leis conflitantes e, muitas vezes, incompatíveis com a realidade e com a própria ordem constitucional vigente; caldo de cultura perfeito para a criação de um limbo regulatório ou, mais explicitamente, de um paraíso para os grupos político-econômicos com

interesses consolidados no setor. (GODOI, 2004, p.1)

A dispersão legislativa é refletida indiretamente na dispersão regulatória. Atualmente, diversos órgãos estão envolvidos na regulação da atividade de radiodifusão no Brasil. O Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, por exemplo, supervisiona a classificação indicativa dos programas de televisão. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é o regulador da concorrência. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada em 1997, é a autoridade reguladora independente responsável pelas telecomunicações, que também fiscaliza o cumprimento da normatização técnica por parte das emissoras de rádio e TV. Por fim, o Ministério das Comunicações é o responsável, entre outras prerrogativas, por fiscalizar o cumprimento das normas de conteúdo pelos radiodifusores. Seu regimento interno (aprovado pela Portaria 313, de 23 de junho de 2003) diz que compete à Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica e ao Departamento de Acompanhamento e Avaliação de Serviços, órgão a ela vinculado, supervisionar, fiscalizar e controlar o cumprimento das leis, regulamentos e normas relativos aos serviços de radiodifusão e, sendo necessário, propor a instauração de Processo de Apuração de Infrações (PAI) dos serviços de radiodifusão.

Ou seja, no Brasil, a regulação de conteúdo dos meios de comunicação de massa não é feita por um órgão independente do Poder Executivo. Ao contrário da regulação dos setores de infraestrutura, que nas duas últimas décadas passou a ser realizada por agências independentes, num desenho institucional com previsão de autonomia e estabilidade dos dirigentes, preocupação com a independência financeira e gerencial, e procedimentos de controle e transparência (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007), o monitoramento e eventual aplicação de sanções por desrespeito às regras vigentes na exploração do serviço de radiodifusão cabe ao Ministério das Comunicações.

Em 2011, entrou em operação um convênio (01/2007) assinado pelo órgão com a Anatel autorizando a agência a fiscalizar, também em termos de conteúdo, o cumprimento dos contratos de concessão de outorgas. Sendo assim, a Anatel está autorizada a instalar processos de apuração de infrações contra as emissoras, cabendo ao Ministério das Comunicações a decisão final acerca de sanções a serem aplicadas. O convênio incorpora a descrição das novas competências da agência. Os padrões em termos de programação, no entanto, são os previstos em forma de princípios genéricos na Constituição e na legislação ordinária.

Para Pieranti (2008), a derrubada sistemática de iniciativas voltadas para a regulação de conteúdo veiculado pela televisão brasileira, mesmo em casos previstos pela Constituição

Federal, é um dos retrocessos sofridos no país no processo de regulação das concessões de radiodifusão. O autor acredita que, ao ser ao mesmo tempo técnico e político, o modelo brasileiro de regulação afasta o Estado de seu papel regulador no que se refere ao conteúdo, não oferece espaço à sociedade civil e se baseia sobremaneira na crença de que a iniciativa privada deve ser capaz de se autorregular. A confusão semântica existente em vários setores no país, resultante de uma associação deliberada entre censura e regulação de conteúdo, gera uma identificação equivocada e revela um entendimento limitado da liberdade de expressão no Brasil, que tem sido imobilizadora em termos de avanços na ação regulatória.

Nos últimos anos, o Ministério Público e o Poder Judiciário têm sido os principais atores a exercer um papel importante no acompanhamento do conteúdo das concessionárias de televisão. Procuradores e promotores têm proposto ações para a suspensão da exibição de programas que atentam contra os direitos humanos ou que exibem conteúdos inadequados para determinados horários da programação (REBOUÇAS, 2006). Em 2003, no acórdão do julgamento do habeas corpus 82.424-2, o Supremo Tribunal Federal (STF) afirmou que a garantia constitucional da liberdade de expressão não é absoluta.

O direito à livre expressão não pode abrigar, em sua abrangência, manifestações de conteúdo imoral que implicam ilicitude penal. As liberdades públicas não são incondicionais, por isso, devem ser exercidas de maneira harmônica, observados os limites definidos na própria Constituição Federal (CF, artigo 5º, 2º, primeira parte). O preceito fundamental de liberdade de expressão não consagra o ‘direito à incitação ao racismo’, dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas, como sucede com os delitos contra a honra. Prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2003, p.526)

Em dezembro de 2012, uma decisão do Supremo Tribunal de Justiça⁴⁶ definiu que é vedada a veiculação de material jornalístico com imagens que envolvam criança em situações vexatórias ou constrangedoras, ainda que não se mostre o rosto da vítima. A emissora condenada, o SBT de São Paulo, está recorrendo da decisão no STF.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/jurisprudencia.asp?tipo=num_pro&valor=REsp+509968>

5. A POLÍTICA PÚBLICA DE REGULAÇÃO DE CONTEÚDO

5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÃO

Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública (SOUZA, 2006). Diferentes autores buscam tratar o conceito como as atividades e ações dos governos que influenciam a vida dos cidadãos; ou como o resultado da inter-relação entre os processos, as instituições e o sistema político de uma dada sociedade. Para Frey, política pública refere-se "à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas" (FREY, 2000, p.217). Também podem ser definidas como a ação do Estado no sentido de atender aos direitos dos cidadãos e às demandas postas pela sociedade.

Sua função é concretizar direitos previstos nas leis, pois o que está declarado na lei não tem força para materializar-se. A prática está no cerne da política pública que pressupõe uma estratégia de ação, um marco de orientação da autoridade pública e sua relação com a sociedade que objetive o interesse público. A ideia de política pública pressupõe a existência de uma esfera ou domínio da vida que não é privada ou puramente individual, mas compartilhada. O "público" compreende a dimensão da atividade humana que requer regulação ou intervenção governamental ou social, ou, pelo menos, uma ação comum. (MORAES, 2007, p.263)

Theodor Lowi (1972), ao analisar a arena política e as diferentes formas de apoio e de rejeição que uma decisão política pode provocar, desenvolveu uma das mais conhecidas tipologias das políticas públicas. O autor classificou-as em políticas distributivas, redistributivas, constitutivas e regulatórias – estas últimas, foco deste estudo, trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, estabelecendo padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados.

Nota-se assim, portanto, que uma política regulatória não se limita a um conjunto de leis que a sustentem, mas vai além, incorporando uma série de normas e práticas administrativas visando a um determinado resultado.

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo

prazo; a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p.36)

No campo da comunicação, de acordo com a Unesco, as políticas públicas podem ser definidas como uma série de ações e normas estabelecidas para orientar o comportamento dos sistemas de comunicação, tendo como princípio a garantia do exercício da liberdade de expressão do conjunto das populações. Como visto, parte dessa ação envolve a regulação de conteúdo dos meios de comunicação de massa.

Assim, para além dos marcos legais estabelecidos, neste capítulo analisaremos os demais recursos institucionais disponíveis aos Estados francês, britânico e brasileiro para atuar diante de casos de violação de direitos humanos praticados pelas emissoras de TV aberta. Eles incluem as competências e a estrutura organizativa dos entes reguladores, seus poderes normativos e fiscalizadores, os mecanismos de *enforcement* e meios de punição previstos, assim como sua política de prestação de contas e *accountability*⁴⁷ acerca dos resultados obtidos nesta fiscalização.

5.2 O CONSELHO SUPERIOR DO AUDIOVISUAL

5.2.1 Estrutura e competências na regulação de conteúdo

O Conselho Superior do Audiovisual (CSA), órgão regulador francês responsável pela radiodifusão pública e privada, foi criado pela Lei nº 89-25 de 17 de janeiro de 1989, que modificou a lei de 1986, como uma autoridade administrativa independente. Nasceu com a missão de garantir a liberdade de comunicação e o respeito aos direitos fundamentais na França e a regulação do acesso dos operadores ao mercado com base no interesse público. Além de regular o conteúdo distribuído via rádio, TV aberta, satélite, cabo, rádios e TVs pela internet e serviços de vídeo sob demanda – função que será detalhada a seguir –, o CSA ainda tem entre suas prerrogativas: a atribuição das frequências de radiodifusão, a proteção dos consumidores, a acessibilidade das pessoas com deficiência aos meios de comunicação de massa, a participação no processo de nomeação dos dirigentes das emissoras públicas de rádio e TV, a promoção da cultura e da língua francesa, a mediação de conflitos que envolvam

⁴⁷

Processo que invoca a responsabilidade objetiva e subjetiva dos profissionais e veículos de comunicação através da organização da sociedade e da constituição de espaços públicos democráticos de discussão (OLIVEIRA, 2005)

operadores dos serviços e questões vinculadas à competição de mercado, e a regulação econômica e tecnológica de inovações como a televisão e o rádio digital. Mais de 380 emissoras públicas e comerciais de TV são supervisionadas pelo CSA. A pedido dos poderes Executivo ou Legislativo, o órgão também pode produzir estudos sobre o setor e emitir pareceres sobre projetos de lei ou posicionamento da França em negociações internacionais que envolvam o audiovisual.

Sua independência é garantida por lei e por sua própria estrutura de funcionamento. O Colégio do CSA, órgão máximo da entidade administrativa, é formado por nove membros nomeados por decreto do Presidente da República. Três são indicados pela Presidência, três pelo Senado e três pela Assembleia Nacional, para um mandato de seis anos não revogável nem renovável. Suas funções são consideradas incompatíveis com qualquer mandato eletivo ou outra atividade profissional, e todos aderem a um código de ética interno. Até um ano depois do término da gestão, os membros do Colégio não podem se manifestar publicamente sobre questões que envolvam a ação do CSA. Durante três anos, não podem trabalhar em nenhuma empresa pública ou privada que esteja sob o monitoramento do Conselho. No entanto, visto que sua nomeação é política, e não baseada em critérios específicos, há um risco à independência do órgão se todos os membros forem indicados pela mesma maioria política (FRAU-MEIGS; JEHEL, 2013). O fato de seu orçamento – 39 milhões de euros em 2010 – depender totalmente do governo também pode ser um fator de limitação da ação do órgão (AUTIN, 2005).

Para além do Colégio, o Conselho Superior do Audiovisual francês conta com um corpo de mais de 300 funcionários, divididos entre os departamentos de Programas; Operadores Audiovisuais; Jurídico; Administrativo e Financeiro; Tecnologias; Estudos e Prospectivas; Serviço de Informação e Documentação; Direção de Assuntos Europeus e Internacionais. Cerca de 70 outros conselheiros integram doze comitês territoriais, responsáveis pela ação do órgão em âmbito local. Todos estão sujeitos a regras para evitar conflitos de interesse.

O CSA não conta com um poder geral de definição da política regulatória. Esta função cabe ao Ministério da Cultura e da Comunicação francês, que precisa garantir a aprovação da política no Parlamento. O poder regulatório do CSA envolve, no entanto, um certo poder normativo, quase jurisdicional. Isso porque, em determinados campos da regulação, é o próprio Conselho o responsável por estabelecer as regras de implementação da política pública a serem obedecidas pelos prestadores de serviço audiovisual. Tal prerrogativa chegou a ser questionada ao Conselho Constitucional, órgão máximo de decisão da esfera

administrativa francesa. Mas este compreendeu que, havendo um controle de constitucionalidade como parte do processo, seria possível, a uma autoridade administrativa, fixar as normas necessárias à implementação de uma determinada lei ou política.

É isso o que o CSA faz em casos como o da regulação do *merchandising*, das campanhas eleitorais e da proteção de crianças e adolescentes. O órgão foi pioneiro, por exemplo, ao criar a "*signalétique*", política de classificação indicativa etária para determinados conteúdos veiculados na TV. Antes da tomada de certas decisões, o Conselho é obrigado, por lei, a organizar consultas públicas. O CSA também emite recomendações e deliberações sobre assuntos específicos comuns a todos os canais, sendo que estas últimas devem necessariamente ser respeitadas pelas operadoras.

Desta forma, o CSA exerce um controle global do setor, dispondo de prerrogativas que se inscrevem de forma transversal nos três poderes tradicionalmente distintos: como instrumento de garantia de uma liberdade pública ele participa do Legislativo; dispondo de atribuições regulamentárias e administrativas ele se aproxima do Executivo; dotado de prerrogativas quase-jurispcionais por meio dos poderes de investigação e de sanção dos quais ele dispõe, o CSA não se distancia do Poder Judiciário.⁴⁸ (AUTIN, 2005, p.94)

Está em tramitação na Assembleia Nacional um projeto de lei que prevê, para todas as autoridades administrativas independentes francesas, em casos de sanção, a separação entre a fase de instrução e a fase de punição. Um relator independente do órgão seria designado pelo Conselho de Estado, que faria a instrução do caso. Seu parecer seria depois então julgado livremente pelo colégio do órgão regulador.

Todas as obrigações dos canais em termos de deontologia da informação e dos programas, o que envolve o tratamento das imagens e das pessoas, além de constarem em lei ou nas normas emitidas pelo CSA, são assinadas pelas emissoras em convenções anuais firmadas com o órgão regulador – no caso dos canais públicos, tratam-se dos já mencionados *cahier des charges*. Neles, os operadores assumem compromissos gerais e específicos em termos do conteúdo editorial e publicitário a ser veiculado, assim como de aspectos como representação da diversidade francesa e a acessibilidade de seus programas. As convenções contêm cláusulas impondo aos editores evitar conteúdos que evoquem o sofrimento humano, respeitar as diferentes convicções políticas, culturais e religiosas do público, promover os valores de integração e solidariedade, tratar com rigor a informação, evitar induzir o

⁴⁸ Tradução livre do original em francês.

telespectador ao erro e respeitar os direitos humanos. O canal, no entanto, é o único responsável pelo que veicula. Não há controle prévio de conteúdo, o que caracterizaria a prática de censura, proibida pela legislação francesa. O que o CSA tem é um direito de avaliar *a posteriori* (regulação *ex-post*) o que é difundido pelas emissoras e, havendo desrespeito às normas, tomar alguma medida de intervenção junto ao canal. No caso de programas ao vivo, onde um convidado viola a deontologia prevista, cabe ao apresentador intervir rapidamente e condenar sua posição. Esta prática é chamada pelos franceses de "*maîtrise de l'antenne*".

Neste trabalho, nos concentraremos na atuação do Departamento de Programas, responsável pelo monitoramento e regulação da deontologia do conteúdo audiovisual em seis grandes áreas:⁴⁹ 1) o respeito à dignidade humana (difusão de cenas com pessoas em situações humilhantes e degradantes, evocação do sofrimento humano, não respeito aos mortos e instrumentalização do corpo humano); 2) a luta contra as discriminações (incitação ao ódio e à violência por razões de raça, sexo, costumes, religião ou nacionalidade); 3) o tratamento de questões jurídicas (presunção de inocência, preservação do anonimato de menores em conflito com a lei e pluralidade de visões); 4) a proteção da ordem pública (incitação a comportamentos perigosos e criminosos e respeito ao Código de Saúde Pública); 5) respeito à vida privada (interdição à injúria e à difamação e proteção dos direitos fundamentais das pessoas presas); e 6) a veracidade e independência da informação (CSA, 2013).⁵⁰ Para efeito de comparação, consideraremos a regulação feita pelo CSA em casos contidos nos quatro primeiros grupos.

Dentro da sua função de zelar pelo respeito à dignidade humana, desde 2001, quando os primeiros programas deste tipo ganharam espaço na televisão francesa, o órgão regulador adotou medidas acerca dos *reality shows*. A primeira recomendação, de 14 de maio de 2001, lembrava que, qualquer que fosse o objetivo desses programas e independentemente do consentimento expresso por seus participantes, era imperativo que os participantes dispusessem de momentos e locais onde não estivessem submetidos à observação do público e que não fossem submetidos a manifestações de injúria e difamação. A partir do ano seguinte, tais princípios foram incorporados às convenções dos canais privados que possuíam *reality shows* em suas grades. Em 2005, o órgão reforçou os aspectos de classificação etária de tais programas. Em 2011, realizou um ciclo de 24 audiências públicas sobre o tema, ouvindo

⁴⁹ O Departamento de Programas é responsável ainda pela ação do CSA em termos de pluralismo político (durante e fora do período eleitoral), proteção de crianças e adolescentes, publicidade, produção de obras audiovisuais, representação da diversidade, direitos das mulheres, acessibilidade dos programas, respeito à língua francesa e desenvolvimento sustentável.

⁵⁰ <<http://www.csa.fr/Television/Le-suivi-des-programmes/La-deontologie-de-l-information-et-des-programmes/Les-domaines-couverts-par-la-deontologie-et-les-missions-du-Conseil>>

institutos de pesquisa, associações de produtores, sindicatos, emissoras, pesquisadores e associação da sociedade civil. O resultado das audiências foi publicado em um extenso relatório em 2012.⁵¹ Em 2013, após a morte natural de um participante durante as gravações de um *reality show* e do suicídio do médico plantonista do mesmo programa, o CSA lançou uma concertação com as emissoras visando à máxima prudência no recrutamento dos participantes, com acompanhamento médico e psicológico integral durante e por vários meses após as gravações, alteração nos horários de veiculação dos programas e estabelecimento de uma carta de boas práticas em respeito aos interesses dos participantes, das equipes de produção e dos telespectadores.

Em abril de 2007, o órgão já havia emitido uma deliberação específica sobre a participação de crianças e adolescentes em programas de TV,⁵² seja em *reality shows*, em programas de entretenimento ou em entrevistas e documentários. A deliberação, construída com a participação de psicólogos infantis, educadores, advogados, promotores da infância e adolescência e associações da sociedade civil, lembrou que o consentimento dos pais não exime as emissoras de sua responsabilidade no tratamento das imagens das crianças. Foram estabelecidos como deveres dos canais, por exemplo, evitar a dramatização e o escárnio em depoimentos dados por crianças e jovens; e não solicitar o depoimento de uma criança em situação de risco ou em condições de fragilidade na sua vida pessoal, em função do risco de estigmatização após a veiculação do programa. Cada emissora precisou ainda assinar um documento estabelecendo suas normas internas de tratamento de crianças e adolescentes em sua programação.

No campo da luta contra as discriminações, o CSA lançou em 2009 um balanço de suas ações na luta contra o racismo e o antissemitismo nas mídias audiovisuais, trazendo uma série de recomendações às emissoras de TV.⁵³ Em 2011, desenvolveu ações no sentido da garantia do respeito à presunção de inocência, cobrando das emissoras respeito à dignidade e o máximo cuidado na difusão de imagens de pessoas processadas penalmente.⁵⁴

No campo das medidas não coercitivas, o CSA, ao longo dos últimos anos, assinou junto com emissoras, ministérios, sindicatos e diferentes setores da sociedade civil

⁵¹ Disponível em: <<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-etudes/Les-etudes-du-CSA/Reflexion-sur-les-emissions-dites-de-telerealite-Auditions-du-CSA-bilan-et-preconisations>>

⁵² Disponível em: <<http://www.csa.fr/Espace-juridique/Deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-la-protection-des-mineurs/Deliberation-du-17-avril-2007-relative-a-l-intervention-de-mineurs-dans-le-cadre-d-emissions-de-television-diffusees-en-metropole-et-dans-les-departements-d-oultre-mer>>

⁵³ Disponível em: <<http://www.csa.fr/content/view/line/54377>>

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.csa.fr/Espace-Presse/Communiqués-de-presse/Le-Conseil-appelle-les-chaines-a-la-plus-grande-retenué-dans-la-diffusion-d-images-de-personnes-mises-en-cause-dans-une-procedure-penale>>

plataformas e documentos de boas práticas em assuntos como promoção da diversidade, imagem da mulher na mídia e qualidade dos programas. São áreas de competência do órgão, mas sob as quais a lei não autoriza medidas punitivas, e sim apenas de promoção junto aos prestadores de serviço audiovisual. Como resultado desta prática, muitas vezes o CSA se antecipou a questões que, posteriormente, foram consolidadas em lei, como o caso da legislação aprovada em 2006 sobre a representação de minorias na televisão francesa – assunto que já vinha sendo trabalhado pelo órgão desde o ano 2000 junto aos radiodifusores (FRAU-MEIGS; JEHEL, 2013). Em 2013, por sugestão do órgão, o Ministério da Cultura e da Comunicação francês elaborou uma proposta de nova legislação, que deverá ser aprovada pelo Parlamento, permitindo o enquadramento e responsabilização das emissoras em casos de veiculação de conteúdo com estereótipos e preconceitos contra as mulheres.

5.2.2 A ação do CSA em casos de violações de direitos humanos: procedimento, mecanismos de *enforcement*, punição e transparência

O Departamento de Programas pode agir de ofício ou mediante provocação ou queixa dos telespectadores feita via correio, email ou telefone. A página do órgão regulador na internet traz ainda um formulário para o recebimento de reclamações da população.⁵⁵ Todas as queixas são analisadas, sendo necessário apenas a identificação da emissora e o dia e horário aproximado da exibição do conteúdo. O CSA dispõe de um software, desenvolvido em conjunto com o Instituto Nacional do Audiovisual (INA), que permite acessar todo o conteúdo veiculado pelas emissoras nacionais nos últimos três meses. Se a queixa trata de um conteúdo difundido por uma emissora local, é feita a solicitação do registro do programa ao canal.

Cada queixa gera um procedimento de instrução da possível infração, a ser conduzido pelo departamento responsável por aquele tipo de conteúdo. Os técnicos do Conselho, de formação em sua maioria jurídica, analisam em primeiro lugar o gênero do programa em questão. A gravidade da infração difere, por exemplo, se o programa é informativo, humorístico, se foi gravado ou veiculado ao vivo. Havendo necessidade de mais informações, a emissora responsável pelo conteúdo pode ser ouvida (presencialmente ou não), para explicar as condições da veiculação de determinada cena. O canal tem de uma semana a um mês para apresentar suas explicações. O caso então, trazendo uma proposição de intervenção com base na cena específica e no histórico da emissora, é apresentado ao grupo de trabalho sobre deontologia, que pode validar ou não a decisão do técnico. Se for constatada uma violação

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.csa.fr/Services-en-ligne/Formulaire-pour-signaler-un-programme>>

grave, passível de sanção, o dossiê é enviado ao Colégio do CSA, que se reúne semanalmente. A partir daí, o Conselho tem até dois meses, prorrogáveis por mais dois, para se pronunciar. Neste caso, necessariamente as emissoras são ouvidas.

A partir do momento que um procedimento de instrução é aberto, o CSA pode se pronunciar de diferentes maneiras, proporcionais à gravidade da infração, conforme o quadro abaixo.

Quadro 1: Respostas do CSA a infrações de conteúdo

Prática administrativa

Modo de intervenção	Infração constatada	Objetivo
Carta simples	Falta leve	Natureza informativa
Carta firme	Falta média	Sua reiteração pode levar a uma notificação formal do CSA
Carta de advertência (<i>mise en garde</i>)	Falta grave	

Prática legal (prevista em lei)

Decisão de notificação (<i>mise en demeure</i>)	Violação às obrigações dos editores	Função de alerta e pedagógica
Abertura de um procedimento de sanção	Reincidência de uma violação de mesma natureza daquela já objeto de uma notificação anterior. Nenhum procedimento de sanção é aberto antes de uma notificação prévia (mesmo que a violação seja grave)	Garantia do direito de defesa. O impacto na imagem da emissora também funciona como uma forma de sanção
Punição e publicação da sanção	Violação de mesma natureza daquela já objeto de uma notificação anterior	Punir uma emissora recorrente

Fonte: CSA (2013) - tradução livre do original em francês.

Geralmente, se a infração não é grave a ponto de requerer uma advertência ou notificação, há um processo gradativo de ação do CSA junto a cada emissora, começando pela carta simples. Com base em mecanismos de *soft law*, o CSA criou as etapas anteriores à decisão de notificação como forma de construir uma gradação na responsabilização dos canais.

Segundo a Unesco, o regulador deve considerar um amplo conjunto de fatores para decidir qual a melhor resposta da autoridade à violação de uma regra de conteúdo pelas emissoras: A violação foi intencional ou acidental? Qual o real dano causado? A emissora teve

algum ganho financeiro com a violação? Quais medidas a emissora adotou para solucionar o problema? Por quanto tempo a violação ocorreu? Os telespectadores/ouvintes reclamaram? Quantas vezes a emissora cometeu a mesma violação, ou violações semelhantes? Qual será o impacto financeiro de uma sanção sobre a emissora? (MENDEL; SALOMON, 2011).

Em função da garantia da liberdade de expressão, o poder do CSA de responsabilizar um operador de audiovisual é admitido pela lei apenas dentro do limite necessário ao cumprimento de sua missão. A legislação também determina que a sanção deve ser motivada e proporcional à violação cometida, e todas são tornadas públicas no diário oficial francês. A gama de sanções varia de uma multa a ser paga pela emissora até a suspensão unilateral da outorga, passando pela determinação da difusão, ao longo da programação do canal, de um comunicado do CSA, pela suspensão de publicidade ou de uma parte do programa por até um mês e pela redução da duração da outorga. A decisão é comunicada à emissora e aos denunciante. Delas, cabe recurso ao Conselho de Estado por parte dos canais. As multas podem chegar a 3% da renda de uma operadora, indo a 5% em casos de reincidência. Em 1992, o CSA chegou a multar a TF1, principal emissora privada francesa, em cerca de 4,5 milhões de euros por não respeitar as cotas de conteúdo nacional previstas às emissoras (AUTIN, 2005). O CSA também pode provocar o Procurador da República em casos de infrações que sejam passíveis de processo penal.

Este, no entanto, não é o padrão de comportamento do órgão. Como apontam alguns autores, em função da complexidade dos assuntos e da diversidade de atores envolvidos, pode haver alguma discrepância entre as competências legais e a prática cotidiana do CSA, que pode "ser caracterizada por um estilo regulatório que prioriza a sensibilização dos atores em vez de restrições e sanções ou até proibições" (FRAU-MEIGS; JEHEL, 2013, p.47).

Ele raramente aplica penalidades sobre o conteúdo da mídia, e é relutante em iniciar procedimentos formais de notificação. Ele pode formular "recomendações" ou produzir deliberações que esclarecem suas expectativas acerca do respeito de certos princípios. [...] Mas, na maior parte do tempo, o CSA tende a cessar sua ação exatamente antes da fase de sanção, enviando e-mails de "aviso" para os canais. [...] Esta estratégia "*soft hand*" não é por si só questionável ou passível de críticas, já que é importante que os operadores compreendam as solicitações que lhes são feitas e como o CSA as interpreta. Mas o resultado final parece ser que a indulgência do CSA, visível pelo pequeno número de procedimentos formais, pode não ser propícia a modificações no

comportamento dos radiodifusores (como verificado no caso dos reality shows).⁵⁶ (FRAU-MEIGS; JEHEL, 2013, p.49)

Em 2010, 110 casos relacionados à deontologia de conteúdos foram tratados pelo CSA.⁵⁷ Em dois terços deles, o órgão considerou que não havia violação. Em 30, as emissoras receberam cartas simples, firmes ou de advertência. Oito geraram notificação formal e três foram punidas. Em 2011, houve 112 casos tratados, dos quais 50% geraram uma intervenção do órgão. Sete casos geraram notificação formal e nenhuma emissora foi punida neste ano. Segundo um dos diretores do Ministério da Cultura e da Comunicação da França,

"É muito raro que haja uma sanção do CSA sobre um canal, porque o simples fato de receber uma advertência ou uma notificação faz com que os meios modifiquem sua conduta. A intervenção *a posteriori*, em vez de fixar linhas de conduta, também permite às emissoras saber até onde podem ir. É uma abordagem bastante pedagógica".⁵⁸

Pode-se assim constatar que a política francesa de regulação de conteúdo está baseada em três ideias centrais: evolução incremental, que envolve transformações progressivas inclusive no âmbito legislativo, de acordo com a própria evolução social dos temas tratados; concertação e equilíbrio, em função do diálogo permanente do órgão regulador com os entes regulados; e gradação na ação, refletida por uma prática de persuasão, mais do que de ação autoritária unilateral por parte do CSA (AUTIN, 2005).

A prática do diálogo permanente se dá, no entanto, apenas com os entes regulados, e não com a sociedade em geral. Apesar da realização de consultas e audiências públicas e do tratamento sistemático das denúncias da população francesa, o CSA não possui um espaço formal de participação popular. Se os cidadãos discordam, por exemplo, de uma decisão do órgão, não há um mecanismo de apelação – somente se a pessoa está diretamente envolvida no caso.

Por outro lado, a política de transparência da autoridade reguladora é bastante ampla. Por lei, ela é obrigada a apresentar um relatório anual ao Presidente da República, ao Primeiro Ministro e ao Parlamento, que pode trazer recomendações em termos de modificações legais ou de natureza regulatória. Num esforço de melhorar seus instrumentos de trabalho, o CSA

⁵⁶ Tradução livre do original em inglês.

⁵⁷ Não há uma contabilização discriminada por tipo de violação da deontologia, o que significa que, do total de casos tratados, não é possível determinar quantos se referem a violações de direitos humanos.

⁵⁸ Tradução livre do original em francês.

mantém um diálogo constante com o Executivo e o Legislativo em torno da proposição e melhoria de leis que orientam a política de regulação. Anualmente, também são publicados balanços de todas as emissoras públicas e privadas. Há no CSA funcionários designados para o acompanhamento individual de cada canal e os balanços trazem a análise dos programas veiculados diante das obrigações previstas.

Pesquisas temáticas e relatórios por departamentos também estão disponíveis, assim como a informação de cada intervenção feita nas emissoras de rádio e TV. Mesmo que o órgão não faça alarde sobre elas, "para não atingir muito os operadores" (FRAU-MEIGS; JEHEL, 2013, p.16), elas estão registradas no boletim mensal do órgão. Uma seção com materiais didáticos explica para a população seus direitos enquanto telespectadores e os deveres das emissoras e a página do órgão na internet é atualizada cotidianamente com notícias do setor e da ação do CSA. O órgão também realiza campanhas de esclarecimento sobre sua ação junto ao grande público. Assim, o CSA, após as dificuldades enfrentadas para a implantação de uma autoridade de tal natureza no setor audiovisual, "conseguiu pouco a pouco se impor não como um órgão sem falhas e irrepreensível, mas como uma instituição respeitável cuja influência é crescente"⁵⁹ (AUTIN, 2005, p.92). Na avaliação de um diretor do Ministério da Cultura e da Comunicação da França, em depoimento à autora,

"Ao longo dos anos, o CSA soube se fazer respeitar e hoje o resultado é positivo. No campo da projeção do público jovem e da dignidade humana, acredito que obtivemos um consenso político significativamente forte em torno da sua atuação. É uma política pública que funciona".⁶⁰

5.3 O OFCOM – OFFICE OF COMMUNICATIONS

5.3.1 Estrutura e competências na regulação de conteúdo

O Office of Communications (Ofcom), criado por lei em 2002, assumiu seus poderes de regulação, passando a operar para responder a mais de 260 funções específicas, no final de 2003. Criado como corporação independente do governo, ele presta contas anualmente ao Parlamento britânico. Suas prerrogativas, como dito anteriormente, estão todas definidas na Lei de Comunicações de 2003, sendo que parte delas foi transferida dos cinco entes

⁵⁹ Tradução livre do original em francês.

⁶⁰ Tradução livre do original em francês.

reguladores que existiam até então e se fundiram para a criação do novo órgão.

Com a implementação do Ofcom, há uma mudança importante no desenho da política de regulação de conteúdo no Reino Unido. Para cumprir seus deveres – entre eles o de assegurar uma proteção adequada dos cidadãos diante da veiculação de conteúdo prejudicial e ofensivo – o órgão recebe da lei a responsabilidade de elaborar e fazer aplicar os dispositivos necessários no âmbito do marco regulatório do país. Assim, o detalhamento das regras deixa de ser fixado pelo Legislativo e passa para as mãos do novo órgão regulador, que ganha a possibilidade de determinar a intensidade da intervenção – incluindo aí a adoção de modelos de correção e autorregulação –, respeitando os princípios e objetivos definidos em lei pelo Parlamento (SCHEUER; STROTHMANN, 2002).

É neste sentido que a Seção 319 da Lei de 2003 determina que o Ofcom publique um código de padrões para a radiodifusão. Cabe ao órgão, após ampla consulta junto à sociedade e ao setor empresarial, redigir e garantir o cumprimento do Código de Radiodifusão e atualizá-lo quando necessário. Diferentemente da França, o Executivo – no caso, representado pelo Departamento de Cultura, Mídia e Esporte –, não tem papel direto na definição da política de regulação da radiodifusão; tampouco o Ofcom a ele presta contas. O que o Departamento pode fazer, a seu critério, é propor ao Legislativo mudanças nos deveres do Ofcom, o que requereria alterações na lei em vigor. O Executivo pode intervir na ação do órgão regulador somente em casos de relevante interesse público. Mesmo assim, isso deve ser feito através de consulta do Secretário de Estado ao regulador.

Segundo o órgão, sua independência é garantida por diversos mecanismos, como a determinação de objetivos regulatórios claros, que estabelecem os parâmetros de regulação que devem ser cumpridos; a independência de influência política, de controle orçamentário e de tomada de decisão, com um presidente e a maioria de seu Conselho vindos de fora do Ofcom; poderes genuínos de investigação e processos transparentes e democráticos; poderes efetivos de *enforcement* e sanção; prestação de contas e *accountability* em relatórios periódicos. Para uma funcionária do Departamento de Conteúdo do Ofcom,

"A importância da independência do órgão regulador é central para proteger a liberdade de expressão dos radiodifusores, em particular a liberdade da interferência do governo em decisões editoriais. Ao mesmo tempo, ela protege os direitos dos telespectadores e ouvintes, incluindo seu direito a uma mídia livre".⁶¹

⁶¹ Tradução livre do original em inglês.

Dentro dos parâmetros de regulação, o Ofcom deve operar com um viés anti-intervenção, procurando sempre o mecanismo regulatório menos intrusivo para alcançar os objetivos da política. Deve, ao mesmo tempo, quando necessário, intervir de maneira firme, efetiva, fundamentada e proporcional. Para atingir este objetivo, como explica em sua página na internet, uma das diretrizes do Ofcom é, antes da tomada de decisões que possam acarretar no aumento da regulação, fazer uma avaliação de impacto da possível nova medida.⁶² Alternativas como a não regulação formal ou a correção são sempre consideradas no leque de opções do órgão, assim como há uma avaliação permanente da necessidade de manutenção de regras que possam ter se tornado desnecessárias.

Desde 2007, o Ofcom tem adotado Planos de Simplificação da prática regulatória, visando garantir a eficiência e facilidade dos procedimentos operacionais e administrativos. No campo do conteúdo, o Plano daquele ano⁶³ apontou como iniciativa, entre outros pontos, promover a autorregulação efetiva e de baixo custo do conteúdo audiovisual. Para o órgão britânico, num universo de convergência, em que a regulação atual, desenhada para a radiodifusão linear, tende a se mostrar insustentável para plataformas desreguladas como a internet, "tal abordagem tem provado oferecer uma proteção mais efetiva para os consumidores do que a regulação imposta pelo regulador e proporcionado um quadro menos arriscado e mais transparente para a inovação e o investimento em novos serviços de mídia"⁶⁴ (OFCOM, 2007, p.22).

O planejamento do órgão para 2013-2014⁶⁵ reafirma a necessidade de desenvolver novas abordagens para o futuro da regulação de conteúdo, mas explicita que "continuará a implementar uma abordagem robusta e vigorosa para os deveres dos radiodifusores, priorizando casos em que o risco de ofensa à audiência e aos cidadãos for maior"⁶⁶ (OFCOM, 2013, p.46). A regulação pública seria o modelo mais efetivo quando há divergências claras entre os interesses comerciais e o interesse público. Mesmo nesses casos, os radiodifusores britânicos não consideram as normas excessivas. Segundo o advogado do Channel Four,

"O Código tem flexibilidade suficiente para que os radiodifusores façam programas sem muitas restrições, mesmo uma emissora pública, com mais obrigações que as demais. O que temos que fazer é ter o Código e as

⁶² <<http://www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/better-policy-making-ofcoms-approach-to-impact-assessment/>>

⁶³ Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/files/2010/06/Simplification-Plan-Reducing-regulation-and-minimising-administrative-burdens.pdf>>

⁶⁴ Tradução livre do original em inglês.

⁶⁵ Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/files/2013/03/annplan1314.pdf>>

⁶⁶ Tradução livre do original em inglês.

considerações do público sempre em mente".⁶⁷

Com um corpo de cerca de 800 funcionários e um orçamento médio de 140 milhões de libras, o Ofcom tem como instância principal de decisão seu Conselho, responsável pela direção estratégica da organização. Formado por dez membros com mandato renovável de cinco anos, entre diretores executivos (funcionários do órgão) e não executivos, o Conselho do Ofcom se reúne mensalmente. As decisões são tomadas prioritariamente por consenso, e as pautas e relatórios das reuniões estão disponíveis na página do órgão na internet. Os membros não executivos, maioria do Conselho, são nomeados por indicação conjunta dos secretários de Estado de Cultura, Mídia e Esporte, e Negócios, Inovação e Técnica; já os executivos são indicados entre os funcionários do Ofcom pelos membros de fora nomeados pelos secretários de Estado. Todos devem respeitar regras para evitar conflitos de interesse, como quarentena para trabalhar nas empresas reguladas pelo órgão, e aderir a um código de conduta interno, com regras sobre como lidar com itens como brindes recebidos. Uma declaração de interesses, com dados sobre uma eventual relação dos conselheiros com empresas reguladas, também é disponibilizado no site do Ofcom. Todo o procedimento de funcionamento do Conselho está descrito em documentos internos, dos princípios que devem conduzir as reuniões até normas acerca dos cuidados a serem tomados pelos conselheiros no diálogo com o setor empresarial.

Em sua estrutura, o regulador britânico conta ainda com um Comitê Executivo, que gerencia o dia a dia da organização; um Conselho Operacional; um órgão executivo responsável pela agenda regulatória do Ofcom; comitês consultivos temáticos permanentes (como o de Pessoas Idosas e com Deficiência) ou *ad hoc*, formados a partir do pedido do Conselho ou do Comitê Executivo; comitês regionais que respondem pelos assuntos específicos de cada nação do Reino Unido; e, finalmente, o Conselho de Conteúdo, cuja ação é foco deste trabalho.

O Conselho de Conteúdo é um comitê do Conselho principal do Ofcom, responsável por todas as decisões desta área.⁶⁸ Formado por pessoas com larga experiência em radiodifusão, é encarregado de regular os padrões de conteúdo das emissoras de rádio e TV públicas e privadas e de representar os interesses da população em aspectos que não podem ser garantidos simplesmente pela competição e pelas forças de mercado. A regulação referente a dano e ofensa é considerada pelo Conselho como uma regulação negativa de conteúdo – ou seja, de um tipo de conteúdo que não deve ser veiculado. Dentro deste conceito, o Ofcom

⁶⁷ Tradução livre do original em inglês.

⁶⁸ A exceção são as decisões com significativo impacto econômico e efeito sobre o valor de uma outorga, tomadas diretamente pela instância máxima do Ofcom.

considera o emprego, entre outros, dos seguintes tipos de conteúdo: linguagem ofensiva, violência, sexo, violência sexual, humilhação, aflição, violação da dignidade humana, linguagem ou tratamento discriminatório por motivos de idade, deficiência, gênero, raça, religião, crença e orientação sexual.

Para o Conselho de Conteúdo trabalha uma equipe responsável pelas reclamações nesta área que conta com 30 profissionais. Sua principal ferramenta de trabalho é o Código de Radiodifusão, elaborado e atualizado pelo próprio Ofcom e que traz, como visto anteriormente, os tipos de conteúdo que violam a legislação em vigor. O Código não proíbe que um material considerado ofensivo seja veiculado, mas tal difusão deve ser justificada pelo contexto da programação. O dever do regulador é garantir que, ao mesmo tempo em que dispõem de um apropriado nível de liberdade de expressão, os radiodifusores adotem o que a lei britânica chama de "padrões geralmente aceitos" de conteúdo (Lei das Comunicações de 2003, Seção 4(g)).

A expressão "padrões geralmente aceitos" de conteúdo, considerada vaga e subjetiva para diversos autores, está prevista na mesma lei que determina que o Ofcom, de tempos em tempos, realize pesquisas para compreender as atitudes, expectativas e reações do público. São essas pesquisas de opinião que, ao final, orientam o órgão acerca do que seriam padrões aceitos pela população no momento de avaliar uma denúncia sobre conteúdo prejudicial ou ofensivo.

Não é possível fornecer uma lista definitiva desses padrões que determine exatamente o que é aceitável ou não. Isso dependerá do contexto da difusão e de fatores como expectativa da audiência diante da natureza do programa, seu horário de veiculação ou o canal que o transmite [...] O Código não requer que o Ofcom julgue se os telespectadores se sentiram ofendidos por determinado conteúdo veiculado, mas se este conteúdo violou os padrões geralmente aceitos. O Código, portanto, faz uma distinção entre não regular em resposta a uma ofensa pessoal e regular em favor de padrões que seriam geralmente aceitos. [...] O Artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos protege o direito do radiodifusor de transmitir material tanto quanto o direito do público de receber material, desde que o radiodifusor respeite as exigências do Código e da legislação. [...] Este enfoque visa encontrar um equilíbrio entre encorajar a liberdade de expressão, a criatividade e ousadia do radiodifusor com as obrigações do Ofcom determinadas pela Lei de Comunicação de 2003.⁶⁹ (OFCOM, 2013)⁷⁰

⁶⁹ Tradução livre do original em inglês.

⁷⁰ Informações enviadas à autora em 14/08/13 pelo serviço de atendimento ao público do Ofcom.

De acordo com a funcionária do Departamento de Conteúdo do Ofcom, é necessário ser muito claro e específico sobre exatamente como e por que o órgão acredita que um radiodifusor falhou no respeito aos "padrões geralmente aceitos".

"Conduzimos extensiva pesquisa para determinar a opinião do público sobre padrões de radiodifusão – por exemplo, sobre o uso de linguagem ofensiva. Isso nos permite evitar de tomar uma decisão subjetiva sobre se uma frase ou palavra em particular é considerada amplamente ofensiva. Podemos determinar objetivamente o nível provável de ofensa a partir da nossa pesquisa. Além disso, uma abordagem excessivamente normativa, que determinasse precisamente o que é ou não permitido – reduziria a real liberdade de expressão dos radiodifusores e os impediria de explorar criativamente novas formas de comunicação com sua audiência".⁷¹

A pesquisa de 2010 encomendada pelo Ofcom sobre a atitude do público diante do uso ofensivo no rádio e na televisão⁷² mostrou, por exemplo, que os termos "*nigger*" e "*Paki*" (em referência aos imigrantes paquistaneses) estão entre as palavras consideradas mais ofensivas, por serem de cunho racista e usadas frequentemente com teor discriminatório. Enquanto alguns telespectadores acham que eles não podem ser usados de forma alguma, outros entendem que, dependendo do contexto (por exemplo, para fins educativos), é possível empregá-los na programação das emissoras. Já expressões como "retardado", "gay", "aleijado" dividiram a opinião dos entrevistados. O uso de determinada linguagem ofensiva também foi considerado inaceitável pela maior parte dos entrevistados se não houvesse oportunidade de resposta ou defesa por parte do grupo em questão (SYNOVATE, 2010).

O estudo explica que, desde 2005, quando o órgão passou a realizar este tipo de pesquisa, o Ofcom recebeu reclamações sobre o uso de termos que, anteriormente, não eram considerados potencialmente ofensivos. Por outro lado, outros termos são agora considerados menos ofensivos do que antes.

Os participantes reconheceram que há certas circunstâncias nas quais é difícil para o radiodifusor evitar o uso de linguagem potencialmente ofensiva, como no caso de programas ao vivo. No entanto, se ela for empregada nessas circunstâncias, eles esperam ver uma rápida reação do radiodifusor para evitar

⁷¹ Tradução livre do original em inglês.

⁷² Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/offensive-lang.pdf>>

incidentes maiores e um pedido de desculpas.⁷³ (SYNOVATE, 2010, p.16)

Além de estudos qualitativos, o Ofcom realiza anualmente pesquisas quantitativas com a população britânica. Em 2011, 19% declararam terem se sentido ofendidos por algo que viram na TV. Em 2005, este percentual era de 32%. Nove em cada dez adultos disseram que estão cientes de que os programas de TV são regulados.⁷⁴

O resultado dos estudos é público e compartilhado com os radiodifusores que, além das regras detalhadas no Código de Radiodifusão, também contam com o auxílio de um documento elaborado pelo Ofcom, intitulado *Guidance Notes* (Notas de Orientação), para adequar sua programação às normas vigentes. Os dois trechos destacados abaixo exemplificam o teor da orientação dada pelo regulador às emissoras de televisão no campo do conteúdo prejudicial ou ofensivo.

Os radiodifusores devem estar cientes de que existem áreas de linguagem e material ofensivo que são particularmente sensíveis. Termos e material racistas devem ser evitados a não ser que sua inclusão possa ser justificada pela linha editorial do programa. Os radiodifusores devem ter um cuidado particular na forma como retratam diferentes questões culturais e devem evitar a estereotipagem, a não ser que ela seja editorialmente justificada. Quando tratar de assuntos como estes, os radiodifusores devem considerar os possíveis efeitos que os programas podem ter em parcelas específicas da comunidade.⁷⁵ (OFCOM, 2012, p.2)

Pesquisas sugerem que telespectadores e ouvintes apreciam programas que são representativos da diversidade social em que vivem. Se há uma sub-representação, o uso de estereótipos e caricaturas ou o debate sobre temas difíceis ou controversos envolvendo esta comunidade podem ser vistos como ofensivos ao criar uma falsa impressão daquela minoria.⁷⁶ (OFCOM, 2012, p.3)

Todas as obrigações de conteúdo, legais ou administrativas, estão descritas no contrato de outorga assinado pelos radiodifusores com o Ofcom. Aceitá-las é condição para a exploração do serviço. No caso das licenças de televisão, o documento tem cerca de 40 páginas.

⁷³ Tradução livre do original em inglês.

⁷⁴ Estudo disponível na íntegra em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/UK-Audience-attitudes.pdf>>

⁷⁵ Tradução livre do original em inglês.

⁷⁶ Idem.

5.3.2 A ação do Ofcom em casos de violações de direitos humanos: procedimento, mecanismos de *enforcement*, punição e transparência

O Ofcom analisa eventuais infrações ao Código de Radiodifusão a partir de denúncias recebidas da população acerca do conteúdo veiculado. A ação regulatória se dá, portanto, *ex-post*. Em 2012, o órgão recebeu mais de 16 mil reclamações sobre programas de rádio e televisão,⁷⁷ o que, para seus funcionários, sugere que a população está atenta a seus direitos enquanto telespectadora. Apesar de indicadores de independência e eficiência de autoridades reguladoras de mídia considerarem mais positivo o monitoramento do conjunto do conteúdo veiculado do que a análise feita somente após denúncias, o fato de o Ofcom regular centenas de canais de rádio e TV faz com que especialistas considerem ineficiente o uso de recursos escassos para a prática do monitoramento aleatório. Para eles, focar a ação regulatória em queixas ou áreas reconhecidamente com maiores problemas parece mais eficaz. A ausência de um monitoramento extensivo não parece, assim, ter levado o Ofcom a deixar de tratar de assuntos potencialmente preocupantes para os telespectadores (HANS BREDOW INSTITUTE ET AL, 2011).

Um guia na página do regulador na internet explica como reclamar de programas de TV, rádio ou de serviços de vídeo sob demanda. O guia traz os principais tipos de reclamação, explica os limites da atuação do órgão e informa como fazer uma queixa (por telefone, email ou formulário online)⁷⁸. Cidadãos que não tenham acesso à internet podem solicitar o envio pelo Ofcom, por correio, de uma versão impressa dos procedimentos.⁷⁹ Toda semana, uma lista com os programas que receberam mais de dez reclamações no período é publicada na página do Ofcom.⁸⁰ A não inclusão de um programa nesta lista não significa que o órgão não esteja analisando a queixa, já que todas as denúncias são verificadas. Ele orienta apenas que o cidadão reclame antes com a emissora responsável pelo conteúdo, visto que a Lei de Comunicação de 2003 também determina que os radiodifusores implementem procedimentos próprios para lidar com e resolver reclamações do público. Para isso, o Ofcom disponibiliza em sua página o contato de todas as emissoras outorgadas pelo órgão. As denúncias devem ser feitas em até vinte dias após a veiculação da suposta infração.

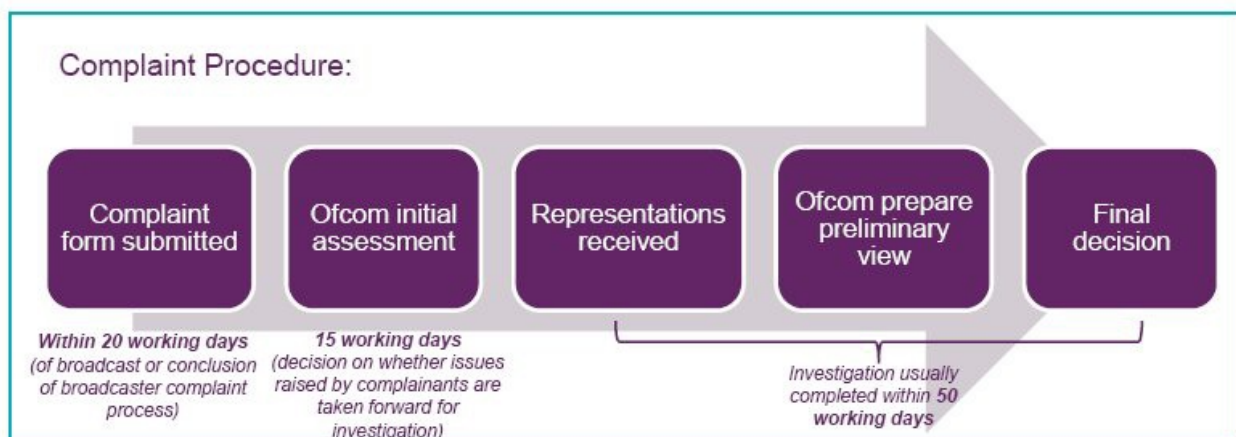
⁷⁷ Segundo a página do Ofcom na internet, o número de queixas anuais relacionadas à área de telecomunicações é ainda maior: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/consumer-experience/tce-12/6_protection.pdf

⁷⁸ Disponível em: <<http://consumers.ofcom.org.uk/tell-us/tv-and-radio/>>

⁷⁹ Em conjunto com outros reguladores de mídia do Reino Unido (como os responsáveis pela publicidade, o cinema e a mídia impressa), o Ofcom lançou um portal voltado para os pais, visando a proteção de crianças de conteúdos inapropriados, independentemente de sua plataforma de difusão: <<http://www.parentport.org.uk/find-out-more/>>

⁸⁰ Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/audience-complaints/>>

Figura 1: Procedimento de análise de denúncia recebida pelo Ofcom



Fonte: reprodução da página do Ofcom na internet/2013

Para analisar infrações dos padrões de conteúdo na radiodifusão, o Ofcom elaborou em 2011 uma norma interna detalhando o procedimento da investigação.⁸¹ O primeiro passo é averiguar se a queixa levanta uma questão substantiva em torno do Código que justifique uma apuração pelo órgão regulador. Se a leitura é positiva, ele pode solicitar à emissora a íntegra do programa veiculado, que deve ser entregue em cinco dias úteis. Um parecer inicial é elaborado, então, num prazo de quinze dias, pela equipe de Dano, Ofensa e Imparcialidade. Se considerar que não houve infração, ela arquiva o caso e publica a decisão no Boletim da Radiodifusão, editado pelo Ofcom duas vezes por mês com todas as decisões geradas a partir das reclamações da população.

Considerada a possibilidade de infração, o Ofcom contata o radiodifusor, envia-lhe um sumário da reclamação recebida com a explicação de que norma do Código teria sido desrespeitada e o convida a apresentar sua resposta dentro de dez dias úteis.⁸² Terceiros eventualmente envolvidos no caso também se manifestam neste momento. Após a resposta – que deve trazer informações como o contexto do programa e a justificativa editorial para o conteúdo em questão – a equipe prepara sua posição preliminar, à qual o radiodifusor tem direito de reagir novamente num prazo de dez dias. Somente após essas etapas é que o Conselho de Conteúdo toma sua decisão final. O resultado é publicado no Boletim do órgão, que traz ainda os demais processos em curso. A decisão apresenta os detalhes da investigação, a posição da emissora e explica porque o programa infringiu o Código. A depender da

⁸¹ Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/june2011/breaches-content-standards.pdf>>

⁸² Em casos de infração concreta (por exemplo, ultrapassar o tempo máximo de veiculação de publicidade), o Ofcom pode desconsiderar a necessidade de uma explicação do radiodifusor neste momento.

gravidade da violação, da sua reincidência e do posicionamento da emissora ao lidar com casos semelhantes, o Ofcom pode decidir por aplicar uma sanção ao canal. A norma prevê sanções em caso de infrações graves, deliberadas e reiteradas – do contrário, apenas é publicizada a informação de que a emissora desrespeitou as normas. Porém, segundo organizações da sociedade civil, muitas vezes o Ofcom só aplica sanções a uma emissora porque o caso ganhou repercussão nacional por meio de algum veículo da imprensa.

No Reino Unido, o regulador da radiodifusão raramente pune as emissoras que violam as regras. A maioria das infrações é tratada com um procedimento básico: a emissora é notificada, e o fato é publicado na página do Ofcom na internet. Fica por conta dos jornalistas fazer chegar ao conhecimento do grande público as infrações mais graves, os nomes das emissoras mais reincidentes etc. Esse processo (*naming and shaming*) é muito eficiente, já que nenhuma concessionária quer dar munição a seus concorrentes nem perder a credibilidade e o respeito do público. (MENDEL; SOLOMON, 2011, p.36)

A publicação da infração, mesmo que a emissora não receba sanção, atende a três propósitos, de acordo com o Departamento de Conteúdo do Ofcom. Nomear a emissora e identificar a violação geralmente é suficiente para encorajar a futura observância da norma. Ao mesmo tempo, o público tem a garantia de que os radiodifusores estão sendo efetivamente regulados em nome do interesse público. Por fim, as emissoras compreendem como o Código é imposto e como podem evitar uma nova infração no futuro. A decisão sobre que sanção deve ser aplicada cabe ao Comitê de Sanções, que também precisa ouvir separadamente os responsáveis pelo conteúdo difundido.

O órgão pode punir o canal por meio da emissão de uma Orientação para não repetir o programa veiculado ou para veicular uma correção ou pronunciamento do Ofcom em sua grade; da imposição de uma multa; da redução ou suspensão da outorga; e da revogação definitiva da licença.⁸³ Conteúdos incitando crime, por exemplo, são passíveis de resultar em revogação da outorga. No caso da Orientação, se ela não for respeitada, o canal pode receber sanções mais duras. As multas, que têm objetivo dissuasivo, têm teto de 250 mil libras ou 5% da receita do canal (o que for maior). Há um documento com diretrizes para o estabelecimento de seus valores publicado na página do Ofcom⁸⁴. A diretriz geral é a de que, considerada a seriedade da infração, o valor de qualquer multa deve ser proporcional e

⁸³ Não aplicável para os canais da BBC, Channel 4 e S4C (canal público em galês), cujas licenças iniciais não são concedidas pelo Ofcom.

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/penalty-guidelines/>>

"suficiente para garantir que a mesma funcionará como um incentivo eficiente ao cumprimento das regras".

As emissoras podem recorrer de uma decisão do Ofcom à Corte Suprema de Justiça. Se um denunciante não se sentir satisfeito com a decisão do órgão, há uma instância de reclamações para atender ao público. Em 2011, o órgão publicou mais de 9 mil decisões sobre padrões de radiodifusão e condições das outorgas. Casos diretamente relacionados com violações de direitos humanos não são, no entanto, frequentes. Segundo o órgão, este quadro pode ser consequência da observância do Código pelos radiodifusores e também do fato de que infrações de tamanha gravidade terminariam sendo investigadas pela polícia britânica – o que, por si só, dissuade as emissoras de praticá-las.

Em suma, o quadro é de uma política de regulação de conteúdo em permanente atualização no âmbito administrativo da autoridade reguladora e de preferência à prática dissuasiva diante da possibilidade de punições mais severas. Aos entes regulados – e à população em geral – também cabe o direito de serem consultados previamente a qualquer modificação da política. O Ofcom, por fim, é de certa forma aberto à participação social em suas instâncias colegiadas, "algo que difere de um órgão estatal regular, como uma secretaria de governo ou departamento de Estado diretamente subordinado e dependente do titular governamental" (INTERVOZES, 2010, p.13).

O Fórum de Consumidores para as Comunicações (CFC),⁸⁵ por exemplo, é um espaço informal, hospedado pelo Ofcom, com representantes de organizações da sociedade civil para trocar informações e opiniões com pessoas que formulam e implementam políticas de comunicação. O objetivo é contribuir com os tomadores de decisão a partir da visão da população usuária do serviço. No mesmo sentido, o Ofcom desenvolve ações de promoção da alfabetização para a mídia (*media literacy*). A Lei de 2003 estabelece como um de seus deveres encorajar uma melhor compreensão pública sobre a natureza, as características e os processos de funcionamento da mídia eletrônica e de sua regulação.

A ação do órgão no campo do conteúdo não está, no entanto, imune a críticas. O MediaWatch, associação que integra o CFC, tem manifestado publicamente seu descontentamento com o Ofcom, que estaria deixando de agir diante de casos claramente violadores dos direitos das crianças. Em entrevista à autora, sua presidente afirmou que

"Não há um diálogo constante com a sociedade civil. Além das consultas públicas, somos chamados a opinar sobre determinado assunto apenas num momento de concertação. Não há participação civil na construção diária da

⁸⁵ <<http://www.ofcom.org.uk/about/organisations-we-work-with/consumer-forum-for-communications/>>

política. Como organização da sociedade civil, não tenho acesso, por exemplo, aos processos, somente às decisões do órgão. E uma vez que a decisão do Ofcom é final, esta não é uma forma saudável de lidar com essas questões"⁸⁶.

Entre 2011 e 2012, por exemplo, de um total de mais de 7.200 casos relacionados a padrões de conteúdo, 6.800 foram considerados como não infringentes das normas ou como fora da jurisdição do órgão. Apenas 250 resultaram na declaração de violação do Código. Na avaliação de autores como D'Arma (2013) e Livingstone (2012), o dever do Ofcom de promover o interesse público requer uma abordagem robusta e intervencionista de regulação, o que pode ser difícil de conciliar com o enfoque geral da legislação britânica. Um dos reflexos deste suposto conflito seria a priorização dos assuntos relacionados a consumidores em detrimento dos relacionados aos cidadãos – principalmente porque com estes últimos é mais difícil lidar do ponto de vista quantitativo.

As novas prioridades estratégicas do Ofcom, estabelecidas em 2011 no contexto de uma significativa redução do orçamento do regulador apontam para a marginalização das preocupações sociais/culturais em sua agenda de política pública. Somente um dos cinco eixos estratégicos reflete preocupações orientadas para o cidadão, enquanto três outras prioridades refletem a preocupação primária do Ofcom com a regulação econômica.⁸⁷ (D'ARMA, 2013, p.185)

5.4 O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES DO BRASIL

5.4.1 Estrutura e competências na regulação de conteúdo

Criado pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, o Ministério das Comunicações, órgão da Administração Direta brasileira, tem entre suas áreas de competência a gestão dos serviços de radiodifusão, telecomunicações e postais. Como explica em sua página na internet, cabe ao órgão, entre outras funções, elaborar e executar políticas públicas nessas áreas – o que inclui promover o acesso da população aos serviços de comunicação e outorgar os serviços de radiodifusão – e supervisionar três entidades a ele vinculadas: a Telebras (Telecomunicações Brasileiras S.A), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, e

⁸⁶ Tradução livre do original em inglês.

⁸⁷ Tradução livre do original em inglês.

a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), agência independente responsável pela regulação específica deste setor. Além do corpo de funcionários em Brasília, o Ministério das Comunicações conta com sete delegacias regionais nos estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco e Pará. Antes limitadas ao atendimento de servidores aposentados, as delegacias passaram por uma revisão de suas atribuições no início do governo Dilma Rousseff e ganharam novas competências, como a análise do estoque de processos pelos engenheiros lotados nos estados.

A estrutura do Ministério é formada por três secretarias principais: Telecomunicações, Inclusão Digital e Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SCE), sendo esta última, encarregada dos serviços de radiodifusão, dividida entre o Departamento de Outorgas e o Departamento de Acompanhamento e Avaliação, responsável pela fiscalização das emissoras de rádio e TV. A fiscalização de um operador de radiodifusão envolve os aspectos técnico, jurídico e de conteúdo. O primeiro é de competência da Anatel, e os dois últimos, do Ministério das Comunicações. Desde 2011, no entanto, a fiscalização de conteúdo é compartilhada entre os órgãos, através de um convênio firmado entre o Ministério e a agência, que autoriza a Anatel a instaurar e instruir processos de fiscalização – o que consiste no colhimento de provas, defesas e relatórios – e sugerir a aplicação de sanções ao Ministério, que toma então a decisão final. Visto que a Anatel dispõe de mais recursos de estrutura logística e de pessoal, o objetivo do convênio foi ganhar eficiência na gestão e dar uma resposta mais rápida à apuração das infrações.⁸⁸

Tal iniciativa está vinculada ao Planejamento Estratégico do órgão divulgado em 2012,⁸⁹ que tem como um de seus eixos a modernização da gestão da pasta. No início da gestão de Paulo Bernardo à frente do Ministério, o órgão traçou a meta de zerar o estoque de processos dos serviços de radiodifusão comerciais acumulados na SCE. Em janeiro de 2011, havia 49 mil processos acumulados, desde solicitações de outorgas até processos de alteração de potência ou localização das emissoras. A Secretaria também tem como meta, prevista no Plano Plurianual 2012-15, fiscalizar todas as emissoras no período de quatro anos. Para isso, pela primeira vez, foi elaborado um Plano Anual de Fiscalização,⁹⁰ estabelecendo as diretrizes para a atuação da Anatel. Mensalmente, o órgão deve enviar ao Ministério das Comunicações um relatório com os dados das fiscalizações executadas. Dentro da fiscalização de conteúdo, o objetivo é "verificar o cumprimento das obrigações legais e contratuais referentes ao conteúdo

⁸⁸ <<http://www.mc.gov.br/telecomunicacoes/noticias-telecomunicacoes/23692-300811-minicom-capacita-tecnicos-da-anatel-para-cumprimento-do-convenio-de-fiscalizacao-e-analise-de-infracoes>>

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/o-ministerio/planejamento-estrategico>>

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/radiodifusao/fortalecimento-da-acao-fiscalizatoria>>

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, p.5).

A todas as entidades detentoras de outorga para execução de serviço de radiodifusão nas capitais foi solicitada a gravação da programação do dia anterior. Para a fiscalização de emissoras de outros municípios, o Plano prevê uma rotina de sorteios por macrorregião brasileira. Assim, não há um monitoramento permanente do conteúdo veiculado na televisão aberta. Uma eventual violação das normas estabelecidas precisa ser constatada no dia específico da gravação enviada pela emissora ao Ministério ou então ser motivo de denúncia ou notificação ao órgão – que pode ser feita via email, telefone ou ofício.

Para a fiscalização de conteúdo, o Ministério das Comunicações considera prioritariamente as normas dispostas no Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62), nos decretos que modificam o CBT e que regulamentam o serviço de radiodifusão e, para efeito das sanções, na portaria 112/2013⁹¹. Não são consideradas, assim, as demais leis e tratados internacionais ratificados pelo Brasil que tratam do tema, tampouco a Constituição Federal, que não seria objetiva em apontar infrações cometidas. Segundo o diretor do DEAA, em depoimento à autora,

"Para a fiscalização e para a aplicação de uma sanção, é necessária a objetividade. O direito brasileiro é positivista. É isso ou não é isso. Não cabe aos analistas do Ministério fazer mensuração sobre uma eventual infração dos princípios da Constituição Federal. É importante para o Estado, para a sociedade e para as emissoras que são fiscalizadas trabalhar com este tipo de precisão".

Neste sentido, há basicamente dois itens nos quais os técnicos do Ministério das Comunicações responsáveis pela análise de conteúdo – profissionais em sua maioria também com alguma formação jurídica – podem enquadrar eventuais violações de direitos humanos praticadas pela mídia: atentado contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico, e promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião.

O Ministério das Comunicações não disponibiliza dados sistematizados sobre o total de casos analisados por eventual infração de conteúdo na televisão. A página do órgão na

⁹¹ Os contratos de concessão assinados pelos radiodifusores com o Ministério das Comunicações também fazem referência apenas a esta legislação geral do setor, não havendo menção específica sobre obrigações de conteúdo para além daquelas já avaliadas no edital de licitação – como número de horas de programação local ou educativa que a emissora pretende veicular.

internet apresenta apenas uma tabela com todas as emissoras de rádio e TV que foram responsabilizadas no ano corrente. Em 2013, somente uma televisão foi punida por veicular conteúdo que atentava contra os direitos humanos. Trata-se da empresa Rádio e Televisão Bandeirantes da Bahia, multada em R\$ 12.794,08 por exibir na emissora local e também em cadeia nacional uma entrevista com um jovem suspeito de estupro. Ao longo de mais de oito minutos, o suspeito foi ridicularizado e humilhado pela repórter Mirella Cunha, num caso que ganhou repercussão nacional. A TV Bandeirantes recorreu da sanção aplicada pelo Ministério e, por conta disso, o processo administrativo não é público. Os dados de 2012 listam as emissoras punidas, mas não informam a infração cometida.

5.4.2 A ação do Ministério das Comunicações em casos de violações de direitos humanos: procedimento, mecanismos de *enforcement*, punição e transparência

A ação do Ministério das Comunicações para apuração de infração na prestação do serviço de radiodifusão segue as normas gerais estabelecidas pela Lei de Processo Administrativo, comum a toda a administração pública brasileira. Não há, como no caso dos outros órgãos de regulação analisados, uma regra interna que defina as etapas deste procedimento especificamente para as comunicações.

Quando recebe uma denúncia acerca do conteúdo veiculado por uma emissora, o Ministério abre um Processo de Apuração de Infração (PAI).⁹² A primeira medida é solicitar à emissora o conteúdo do programa denunciado. Como, por lei, os canais só são obrigados a manter o arquivo do conteúdo veiculado por um dia, muitas vezes o Ministério precisa recorrer a meios como a internet para recuperar as cenas em questão. Uma equipe faz então a degravação do programa, já apontando eventuais problemas no conteúdo. O resultado dessa degravação é então analisado juridicamente para ver se o caso se enquadra em alguma das infrações previstas no CBT. Havendo dúvidas por parte dos técnicos de acompanhamento e avaliação, o departamento jurídico do Ministério também pode ser consultado.

A nota técnica resultante desta análise – enviada ao coordenador do departamento e, em seguida, ao coordenador-geral – embasa um ofício de notificação da emissora, que tem até cinco dias para apresentar sua defesa. Este prazo é definido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações. A resposta é analisada pelo Ministério, que decide então se arquiva o PAI,

⁹² Antes de 2012, o fluxo de análise de infrações pelo Ministério era diferente. A primeira etapa era a abertura de um Processo de Apuração de Denúncia (PAD). Se comprovada a infração, aí então abria-se o Processo de Apuração de Infração (PAI). Em 2012, esta primeira etapa foi abolida. Não havendo constatação de infração, o PAI é arquivado.

caso a infração não seja configurada, ou se responsabiliza a emissora com base no Regulamento de Sanções. Da decisão do Ministério cabe recurso interno e, em última instância, à Justiça comum. A autoridade competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida.

O Regulamento de Sanções Administrativas em vigor foi definido pela Portaria 112, de 22 de abril de 2013. Seu objetivo é estabelecer procedimentos, parâmetros e critérios para aplicação de sanções administrativas a entidades prestadoras dos serviços de radiodifusão, por infração às leis, aos regulamentos e às normas aplicáveis, bem como em consequência da inobservância aos deveres decorrentes dos atos de outorga. As sanções devem ser fundamentadas e são publicadas no Diário Oficial da União; vão de multa e suspensão temporária do serviço à cassação da outorga e revogação de autorização. Se a infração for classificada como leve, o radiodifusor pode receber uma advertência do Ministério.

Para os casos em que violações de direitos humanos poderiam ser enquadradas, as previsões são de multa ou suspensão. Neste último caso, seria necessário comprovar a prática de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião – ou seja, uma ação voluntária, reiterada e recorrente por parte da emissora. Se por um lado o CBT dá amparo ao Ministério das Comunicações para converter uma sanção mais gravosa para uma menos, não dá a mesma discricionariedade para ampliar o grau de sanção. Nesses casos, isso só é possível se for confirmada a prática de um crime, comprovada por um processo criminal.

A fixação do valor da multa considera a gravidade da falta, a existência de advertências e processos de apuração de infração instaurados contra a prestadora de serviço de radiodifusão, a reincidência e os antecedentes da entidade. Em 2013, as multas têm como teto o valor de R\$ 76.155,21. Expor pessoas a situações que redundem em constrangimento é considerada uma infração grave (8 pontos), enquanto transmitir programas que exponham indivíduos ou grupos à discriminação baseada em preconceitos de origem, raça, sexo, cor e religião é uma infração gravíssima (16 pontos).⁹³ Este sistema de pontuação criado pelo Regulamento de Sanções também é considerado no momento em que a emissora comete uma infração passível de sanção mais forte, para determinar se ela pode ser minorada ou não.

Como mencionado anteriormente, desde 2012, o Ministério tem publicado em sua página na internet uma tabela com as sanções administrativas aplicadas pelo órgão no ano corrente. A tabela inclui o nome da emissora, o número do PAI referente, a norma violada e a sanção aplicada. Para ter acesso ao processo em si é necessário formalizar um pedido ao

⁹³ No Regulamento de Sanções Administrativas, o preconceito baseado em sexo, não previsto originalmente no CBT, foi incluído no rol de discriminações passíveis de sanção.

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), criado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), que entrou em vigor em maio de 2012. O Ministério tem até vinte dias para responder ao pedido. No caso de consulta aos Processos de Apuração de Infração, é necessário comparecer presencialmente ao atendimento ao público do órgão em Brasília ou solicitar cópias dos mesmos, enviadas por correio. O prazo de envio não é determinado. Segundo um diretor do Ministério das Comunicações, são vários os motivos para que não haja uma maior divulgação e informações detalhadas sobre os PAIs na página do órgão na internet.

"O Ministério não se pronuncia publicamente sobre Processos de Infração, porque, numa possível judicialização do caso, qualquer manifestação pública do governo pode ser usada para invalidar uma etapa do processo. Para o Ministério, interessa saber se o processo foi concluído, arquivado ou se gerou sanção; não compete fazer uma avaliação se aquela sanção merece maior exposição pública ou não. [...] Se fosse para disponibilizar trechos dos processos ou fazer uma síntese de cada um para publicar na internet, em termos de isonomia, seria necessário fazer para todos. A questão é que o número de sanções foi ampliado consideravelmente; nos últimos 18 meses, foram mais de 2 mil. Com a precariedade histórica em termos de informatização do Ministério, hoje uma intervenção humana no processo é inviável. [...] A tendência desde 2010 é ser mais transparente, mas aí se esbarra nos limites humanos e de infraestrutura de cada órgão público. O Ministério tem tentado desenvolver um sistema para a radiodifusão como um todo, para disponibilizar mais informações de forma mais objetiva para a sociedade. Mas ele ainda tem que ser desenvolvido. Compete também à sociedade civil acompanhar as sanções e estimular o debate sobre os casos".

Informações sobre auditorias, convênios, despesas, licitações e contratos, por outro lado, são acessíveis pelo site do Ministério. O órgão também realiza consultas públicas para o estabelecimento de novas normas e participa de audiências públicas e debates promovidos pelo Parlamento, pelo setor empresarial e pela sociedade civil. Como todos os órgãos da administração pública direta, é submetido às regras de prestação de contas anual ao Congresso Nacional.

6. A POLÍTICA PÚBLICA EM PRÁTICA: ANÁLISE DE CASOS DE VIOLAÇÃO

Conhecidos os marcos legais e mecanismos institucionais estruturantes da política pública de regulação de conteúdo nos três países em estudo, este capítulo mostrará como alguns casos de violações de direitos humanos praticados pelas emissoras de televisão foram tratados pelo Ministério das Comunicações, pelo CSA e pelo Ofcom.

No caso brasileiro, diante da ausência de dados públicos sobre a fiscalização feita pelo Ministério do conteúdo exibido pelos canais⁹⁴, a amostragem partiu dos casos tratados pelo Ministério Público Federal nos últimos dez anos. Uma busca na página da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão na internet neste período – considerando ações civis públicas movidas na Justiça Federal, recomendações dos procuradores feitas aos canais e termos de ajustamento de conduta assinados com as empresas – possibilitou a seleção de 25 casos cujo fundamento principal da ação do MPF era a proteção de direitos fundamentais violados pelas emissoras. Sobre esses 25 casos, foi questionado ao Ministério das Comunicações, via Lei de Acesso à Informação, se o órgão havia aberto Processos de Apuração de Infração. Dos 25, o Ministério informou ter tratado de cinco,⁹⁵ já concluídos, e estar com outros três em andamento.^{96 97}

Considerando a temática dos cinco processos analisados, eles foram divididos em quatro grandes temas, dentro dos quais foram comparados com casos tratados pelo CSA e pelo Ofcom: 1. Preconceito e ofensa contra grupos minoritários; 2. Violação dos direitos das mulheres; 3. Discriminação religiosa; 4. Banalização da violência e linguagem depreciativa.

Sabe-se que a comparação de conteúdos significativamente diversos, veiculados em países diferentes – e, portanto, em contextos sociais também diferentes –, merece ressalvas. No entanto, considerou-se que uma análise prática da política pública desenhada também seria fundamental para sua compreensão como um todo. O objetivo, neste sentido, é mostrar se e como os órgãos reguladores em questão aplicam as leis, normas e mecanismos à sua disposição diante de casos de violação de direitos humanos na TV.

Ainda como observação geral, vale destacar que não foram encontrados na França e no Reino Unido casos equivalentes em termos da intensidade ou frequência das violações

⁹⁴ Como explicado anteriormente, o Ministério das Comunicações disponibiliza em sua página na internet somente as informações sobre as emissoras responsabilizadas no ano corrente – no caso, 2013.

⁹⁵ Envolvendo ao todo sete emissoras, visto que um mesmo conteúdo foi veiculado por três emissoras diferentes.

⁹⁶ Os casos em andamento só podem ser consultados pelas partes diretamente interessadas.

⁹⁷ A síntese de alguns casos não analisados pelo Ministério das Comunicações encontra-se no Anexo I deste estudo.

praticadas pelas emissoras brasileiras. Apenas a título de informação, a pesquisa junto ao órgão regulador francês apontou, no mesmo período de dez anos, dezesseis casos que receberam algum tipo de intervenção do CSA. No Reino Unido, foram oito os casos de infração constatada pelo Ofcom por violação de direitos humanos. A comparação numérica, no entanto, em função da deficiência dos dados brasileiros, não é foco deste trabalho.

6.1 PRECONCEITO E OFENSA CONTRA GRUPOS MINORITÁRIOS

6.1.1 Ministério das Comunicações

Em outubro de 2005, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo moveu, em conjunto com seis organizações da sociedade civil, uma ação civil pública (ACP) em face da TV Ômega (estação geradora da RedeTV!), do apresentador João Kleber e da União Federal com base em violações de direitos humanos praticadas pela emissora no programa *Tarde Quente*, então veiculado de segunda à sexta, às 17h. De acordo com o documento jurídico, os programas apresentados à época por João Kleber eram "conhecidos por exibirem cenas de humilhação a pessoas do povo, instigação da violência contra grupos discriminados e exploração da miséria humana, em todas as suas formas" (MPF, 2005, p.3).

A violação explícita e reiterada a direitos fundamentais é promovida pelo mais torpe dos fins: a obtenção do lucro fácil, auferido com a venda da audiência a um punhado de anunciantes, que parecem não se incomodar em ver a imagem de seus produtos associada a cenas vexatórias e infamantes. Na disputa por pontos de ibope instituiu-se neste Estado de Direito o vale-tudo entre as emissoras comerciais. Vale expor crianças deformadas, exibir mulheres sendo espancadas, pregar linchamentos de suspeitos, ridicularizar pobres, gays, idosos e deficientes físicos. Só mesmo a Constituição brasileira nada vale, já que é diariamente vilipendiada em comunicações como as feitas por João Kleber. (MPF, 2005, p.4)

Segundo a ACP, ao menos um terço das "chacotas" levadas ao ar fazia referência explícita à orientação sexual dos personagens da cena. O texto trouxe a descrição de conteúdos exibidos que exemplificam as violações praticadas: "Bicha atrevida faz pedestre se passar por gay e apanha"; "Bichas fazem festa no banheiro, irritam as pessoas e apanham"; "Repórter faz pedestre passar por marido de travesti e apanha". Entre os elementos comuns às cenas, a inferiorização e ridicularização dos homossexuais e a legitimação da violência social

sobre este grupo. Para o MPF, o programa era um ato de violência simbólica direta contra 20 milhões de brasileiros e a sociedade como um todo seria lesada.

Outros grupos sociais também eram vítimas de humilhações e constrangimentos no programa, adjetivados de “trouxas”, “fedidos”, “aleijados”, “cornos”, “otários”, “escrotos” e “galinhas”, num contexto que o Ministério Público definiu como de "intermináveis flagrantes de violação da dignidade humana" (MPF, 2005, p.22). A União Federal foi considerada ré no caso em função da "omissão criminosa dos órgãos administrativos incumbidos de fiscalizar as concessões públicas de rádio e TV", que há anos estariam totalmente inertes (MPF, 2005, p.23), e por ter responsabilidade subsidiária nos danos causados a terceiros no exercício do serviço delegado.

No dia 4 de novembro de 2005, a Justiça Federal concedeu a liminar solicitada na ação, determinando a exibição de um direito de resposta dos signatários. A RedeTV! desconsiderou a liminar e, no dia em questão, transmitiu normalmente o programa impugnado. A partir deste fato, em 11 de novembro de 2005, o Ministério das Comunicações, tendo recebido notificação e solicitação do MPF, decidiu instaurar um Processo de Apuração de Infração.⁹⁸ Em 18 de novembro, a emissora foi notificada pelo Ministério e instada a apresentar sua defesa.

A resposta enviada pela RedeTV! ao órgão em 5 de dezembro, fora do prazo legal, alegava que a emissora não havia sido devidamente informada da liminar e citava o Termo de Ajustamento de Conduta já firmado junto ao MPF, em 15 de novembro, no âmbito do processo legal. Pela mesma razão, em 20 de abril de 2006, a empresa solicitou o arquivamento do PAI, "uma vez que, eventual apuração de infração por parte deste D. Ministério sob a respeitosa ótica da ora petionária, perdeu seu objeto" (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2005, p.56).

Somente em 3 de julho de 2006, o Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério emitiu posição sobre o caso, propondo a conversão da pena de suspensão por contrariar decisão judicial, veiculando programação vedada pelo Poder Judiciário, em multa. Em seu parecer, o DEAA diz ser "no mínimo discutível a validade da citação e intimação da decisão que ordenava a imediata interrupção do programa", mas afirma que a extinção do processo judicial "não necessariamente descaracteriza a infração administrativa" e admite que "o poder de polícia desprovido de medidas coercitivas, desparelhado de sanções inibidoras ou punitivas contrárias à ordem legal estabelecida, seria inerte e ineficaz" (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2005, p.65-66). Defendendo o princípio da proporcionalidade, o

⁹⁸ PAI número 53000.057159/2005

DEAA propõe a conversão da sanção de suspensão prevista para a de multa pelo emprego do meio de comunicação para a prática de crime ou contravenção, o que é confirmado pelo então Ministro Hélio Costa em 13 de julho de 2006, encerrando o referido PAI.

Na ocasião, portanto, os aspectos relacionados ao conteúdo veiculado pela RedeTV! no programa *Tarde Quente* sequer foram considerados pelo Ministério das Comunicações. O órgão só veio a analisar a questão em outro PAI,⁹⁹ instaurado em 31 de julho de 2006, após recomendação do MPF para que o conteúdo de outro programa do apresentador João Kleber¹⁰⁰ fosse monitorado. A recomendação resultou num relatório de degravação do *Tarde Quente* feito pela Anatel em 12 de janeiro de 2006 (portanto, quando o PAI anterior ainda estava em aberto), sobre o conteúdo difundido pelo programa em 14 de outubro de 2005. O relatório trata de cenas semelhantes às que motivaram a ação do Ministério Público Federal, comprovando a linha editorial do programa. Expressões como "boiola", "bichona velha", "gostosa", "ridícula" e "folgado" são citadas no documento, assim como cenas de exposição de pessoas ao constrangimento.

A RedeTV! foi notificada em 1º de agosto de 2006 e, em sua defesa, alegou que o Ministério das Comunicações não havia fornecido informações precisas sobre a data de veiculação das imagens e que, por isso, ela não sabia ao certo de qual fato estava sendo acusada, o que cercearia seu direito de defesa. Afirmou também que nunca promoveu campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião.

[...] não foi, e nunca será a pauta desta emissora a prática de qualquer tipo de discriminação, prova maior disso é a própria programação da emissora, que "abre espaço" para qualquer classe social, racial, religiosa etc, sem efetuar qualquer distinção. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2006, p.80)

Os advogados da empresa também afirmam que o programa em questão foi alvo de uma ação proposta pelo MPF que sequer teve seu mérito apreciado, visto que o processo foi extinto após assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, o que caracterizaria sua "inocência legal".

A decisão do Ministério das Comunicações foi tomada apenas em 27 de março de 2007. Em seu parecer, o DEAA afirmou que o que se extraía do relatório de degravação eram "sucessivas exposições de pessoas ao ridículo", "exibição de "pegadinhas" que desrespeitam constantemente a dignidade humana", "veiculando posições homofóbicas através de cenas e

⁹⁹ PAI número 53000.005552/2006

¹⁰⁰ *Eu vi na TV*, que será tratado adiante.

palavras que visam ridicularizar o oposto" (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2006, p.160). O departamento novamente lembrou a independência entre as esferas administrativa e judicial.

Na sequência, porém, o Ministério afirmou que, apesar de possuir antecedentes infracionais, a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta com o MPF "demonstra que a entidade já suportou [...] penalidade suficiente capaz de suprir os objetivos buscados pela legislação que regulamenta a execução dos serviços de radiodifusão" e que o fato de ter assinado acordo com o MPF "demonstra interesse em cumprir a legislação"¹⁰¹. Sendo assim, "não há que se falar em aplicação de penalidades no âmbito deste Ministério das Comunicações". O órgão propôs então a conversão da sanção de multa "por transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento" em advertência.

6.1.2 CSA

Em 6 de março de 2010, o programa *Salut les terriens*, do Canal+ francês, mostrou a cena do jornalista Éric Zemmour num debate, no qual o editorialista do jornal *Le Figaro* havia feito declarações de cunho racista contra negros e árabes. Zemmour, conhecido por suas posições contra o feminismo, a homossexualidade, os árabes e a religião muçulmana, havia, em sua argumentação, estabelecido uma relação entre atos de delinquência e origem étnica. O Canal+ veiculou a cena sem fazer nenhum comentário posterior, destacando apenas a chamada: "Imigração: Zemmour derrapa".

No dia 23 de março, o CSA decidiu notificar formalmente a emissora por desrespeitar os artigos 7 e 10 da convenção do canal, segundo os quais "a empresa é responsável pelo conteúdo dos programas que veicula" e que a mesma "zela para que seus programas [...] não encorajem comportamentos discriminatórios em razão de raça, sexo, religião ou nacionalidade e promovam os valores de integração e solidariedade da República Francesa". O Colégio do Conselho compreendeu que caberia à emissora fazer a chamada *maîtrise de l'antenne*, para condenar a posição do jornalista, que violava a deontologia prevista.

A notificação foi publicada na página do CSA na internet e no Diário Oficial francês no dia 21 de abril, e posteriormente no relatório do Grupo de Deontologia de Programas do

¹⁰¹ Pelo TAC assinado com o MPF, a RedeTV! foi obrigada a custear a produção e a veicular 30 programas com conteúdo promovendo os direitos humanos. A série ficou conhecida como "Direitos de Resposta" e está disponível em <http://vimeo.com/user4150311>. A emissora pagou ainda uma multa no valor de R\$ 400 mil ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos e se comprometeu a se abster de veicular as tais "pegadinhas".

ano de 2010 e também no relatório anual do Canal+. Em depoimento à autora, Pascaline Gineste, diretora de Regulação do Canal+, disse concordar que o apresentador do programa deveria ter intervindo para questionar a existência de dados que comprovassem o que havia sido afirmado por Zemmour.

Em 2 de zembro de 2010, o CSA notificou formalmente outro canal, o France 5, por motivos semelhantes. Em 10 de outubro de 2010, no final do programa *C dans l'air*, a emissora veiculou um SMS recebido de um telespectador que perguntava: "Por que a maioria dos delinquentes são negros e árabes?". O Conselho considerou que o fato desrespeitava as obrigações da empresa relativas à luta contra as discriminações, pois a mensagem era de cunho racista, e que o France 5 deveria ter feito a *maîtrise de l'antenne*. A decisão do órgão foi publicada em 17 de janeiro e, posteriormente, nos demais relatórios relacionados ao caso.

Em outubro do mesmo ano, a France 2 recebeu o mesmo tipo de notificação por falta de controle interno. O convidado do jornal das 13h, Jean-Paul Guerlain, disse a seguinte frase: "Uma vez me colocaram para trabalhar como um negro. Não sei se os negros sempre trabalharam tanto assim, mas enfim...". E não houve questionamento da apresentadora do telejornal. O CSA considerou o caso como veiculação de estereótipos racistas, e publicou sua decisão no dia seguinte.

Em 2006, o canal M6 também recebeu uma notificação depois que o apresentador do programa *100% Euro*, no dia 9 de junho, fez piada chamando, por três vezes, os romenos de "ladrões de galinha". O Conselho considerou que o conteúdo estimulava comportamentos discriminatórios em função da nacionalidade e que a segunda apresentadora do programa deveria ter intervindo. A emissora recorreu, mas o órgão manteve sua decisão em 1º de julho de 2008.

Os romenos também foram tratados de forma estereotipada, segundo o CSA, em 18 de abril de 2010, pelo programa *On n'est pas couché*, do canal France 2. Uma sequência humorística parodiando outro programa de TV, em vez de terminar com uma saudação romana (feita pelo apresentador original), foi concluída com uma "saudação romena", com o ator Jonathan Lambert estendendo a mão como se pedisse dinheiro. Provocado pelo embaixador da Romênia na França e pelo MRAP (Movimento de Combate ao Racismo e pela Amizade entre os Povos), o Conselho entendeu que o esquete passava uma mensagem que desvalorizava os romenos, tratando-os como mendigos, e enviou uma carta à emissora.

Um estudo feito pelo pesquisador Eric Macé (2006) sobre as discriminações nos programas da televisão francesa revelou um quadro preocupante. A maioria dos árabes retratados na tela não são membros da sociedade francesa, e sim habitantes de países

considerados subdesenvolvidos, como Marrocos ou Egito. Na ficção francesa, os negros representam apenas 5% e são retratados de maneira estereotipada. Enquanto os brancos aparecem como dirigentes, os negros são personagens que atuam na área do entretenimento. O autor também encontrou um "efeito de equivalência" entre classes populares, classes perigosas e não-brancos, de forma que "todas as imagens tendem a ganhar conotações desqualificantes", numa visão de mundo bastante conservadora (MACÉ, 2006, p.6)

[...] quando uma mulher denuncia o sexismo conjugal, um operário a violência de classe, um negro o racismo, eles são ao mesmo tempo estigmatizados como ameaçadores ou criminosos, de forma que sua contestação é imediatamente relativizada, visto que desqualificada por sua conduta.¹⁰² (MACÉ, 2006, p.8)

6.1.3 Ofcom

Entre os dias 15 e 19 de janeiro de 2007, o Channel Four, canal público inglês, veiculou, na quinta edição do programa *Celebrity Big Brother*, uma série de conteúdos que, na avaliação do Ofcom, violaram as normas previstas no Código de Radiodifusão. O órgão recebeu mais de 44.500 reclamações depois que alguns participantes do *reality show* entraram em conflito e a indiana Shilpa Shetty passou a ser vítima de *bullying* racista. O caso ganhou a imprensa e teve repercussão política nacional e internacional, no país de origem da participante.

Questionado pelo regulador, o canal respondeu que aceitava o fato de muitos telespectadores terem se sentido ofendidos, mas que acreditava que a "liberdade de expressão dizia respeito ao direito de transmitir conteúdos e ao direito do público de os assistirem" (OFCOM, 2007, p.12). Na opinião da emissora, os assuntos levantados eram complexos e seria necessário "considerar as motivações e o contexto de cada incidente antes de tirar conclusões definitivas". O Channel Four afirmou que o Código havia sido respeitado em todos os momentos e que o debate sobre racismo provocado involuntariamente junto à população era de extrema valia.

Em sua decisão, um documento de setenta páginas, o Ofcom explicou que a expectativa dos telespectadores em relação aos *reality shows* é a de que qualquer problema sério ou comportamento antissocial contra qualquer participante será administrado pela emissora. O órgão acredita que, mesmo respeitando o formato deste tipo de programa, os

¹⁰² Tradução livre do original em francês.

canais podem interferir num comportamento inapropriado, agindo como árbitro em situações que o público pode considerar ofensivas.

O Ofcom analisou todas as queixas da população, apresentando sua análise para cada episódio. Uma cena, por exemplo, em que Shilpa Shetty foi chamada de "cadela", apesar considerada ofensiva, não foi compreendida como tendo motivação racista; idem para quando foi chamada de "indiana" por uma participante que não conseguia pronunciar seu nome.

Já a cena em que alguns moradores da casa fazem piada dizendo que as pessoas na Índia são magras e doentes porque cozinham mal os alimentos e comem com as mãos foi considerada pelo órgão regulador como motivada por preconceito racial. O mesmo quando a participante Danielle Lloyd, depois de discutir com Shilpa, disse: "vá se f... em casa". Somado ao fato de Danielle já ter afirmado que Shilpa mal podia falar inglês, a postura da participante poderia ser vista pelos telespectadores como racista. Danielle foi chamada pela produção do programa para explicar o que tinha querido dizer com aquilo. Mas, para o Ofcom, faltou à emissora confrontar a participante e explicitar que qualquer comportamento ou linguajar racista não seria tolerado na "casa". Esta seria a expectativa dos telespectadores, acostumados a ver um comportamento antissocial na "casa" receber a intervenção da produção de diferentes formas.

Para estabelecer o tipo de sanção, o Ofcom considerou o fato de o Channel Four ter agido prontamente ao tomar ciência da complexidade da situação que acontecia na "casa" e ter revisado completamente sua política de adequação dos programas ao Código de Radiodifusão, implementando novos procedimentos e diretrizes. Entre elas, o detalhamento das normas de comportamento para os participantes, incluindo regras anti-*bullying*, e possíveis punições para os mesmos. A violação também não foi considerada deliberada e imprudente, tampouco as ações da emissora, negligentes – e, sim, um erro de julgamento de como lidar com a veiculação de um material potencialmente ofensivo aos telespectadores. O órgão decidiu então que o Channel Four deveria transmitir um comunicado do Ofcom sobre o caso em três momentos diferentes de sua programação. Em depoimento, seu advogado afirmou que

"Na época, não podíamos prever este tipo de reação do público. Tivemos outras críticas depois, mas nada chegou perto disso. Aprendemos com este momento. Hoje, talvez veiculássemos o mesmo conteúdo, mas certamente reagiríamos ao problema de outra forma, mais rápido e tomando outros tipos de precaução."¹⁰³

¹⁰³ Tradução livre do original em inglês.

Em dezembro de 2010, o mesmo Channel Four teve outra decisão contrária à sua programação por parte do Ofcom. O seriado humorístico *Tramadol Nights*, estrelado pelo controverso comediante de *stand-up* Frankie Boyle, foi considerado ofensivo e discriminatório contra pessoas com deficiência. Em um dos episódios, Boyle teceu diversos comentários sobre a ex-modelo e celebridade de *reality shows* Katie Price e seu filho de 8 anos Harvey, que possui deficiência mental e dificuldades de aprendizado. Uma das "piadas" dizia que os pais de Harvey estariam brigando pela custódia do menino, e que um deles perderia, tendo que ficar com a criança. Outra dizia que a mãe, depois do divórcio com o pai de Harvey, tinha se casado com um lutador porque precisava de alguém forte o suficiente para "impedir Harvey de continuar f... com ela".

O Ofcom recebeu reclamações da família, que considerou os comentários discriminatórios, ofensivos e humilhantes, e de outros 500 telespectadores, incluindo de organizações da sociedade civil que trabalham com crianças com deficiência. O Channel Four considerou que o programa refletia o estilo "misantrópico de humor" de Frankie Boyle, "expansivamente escabroso sobre o mundo em geral", e que o comediante não pretendia estigmatizar nenhuma comunidade, pois tudo "faria parte do jogo" aos seus olhos. A emissora lembrou que a audiência havia sido avisada no início do programa sobre seu potencial ofensivo, que o conteúdo havia sido veiculado após as 22h, e que a interpretação do humor é "inevitavelmente um exercício subjetivo, que levará sempre a diferentes opiniões"¹⁰⁴ (OFCOM, 2011, p.6). O canal disse que a imagem da criança já havia sido significativamente exposta na mídia por sua mãe; que oito meses antes do programa seu padrasto havia feito piadas com o menino, chamando-o de "Incrível Hulk"; que a crítica seria contra a postura da mãe de sexualizar a imagem de seus filhos; e não considerou que o comediante havia zombado da deficiência de Harvey, mas apenas feito uma "sátira absurda" da exploração "cínica" de seu processo de custódia pela mídia. Desta forma, o esquete estaria justificado pelo contexto.

Para o regulador, o fato de Harvey já ter sido exposto por sua mãe nos meios de comunicação não dava aos radiodifusores autorização ilimitada para fazer humor às suas custas – sobretudo com uma criança de apenas 8 anos e com uma série de deficiências, alvo do humorista. O Ofcom lembrou que a pesquisa de 2010 do órgão sobre linguagem ofensiva, que inclui tratamento discriminatório, considerou como ofensivo o tratamento preconceituoso de pessoas com deficiência. No entanto, em função do cuidado do Channel Four na transmissão do conjunto da série, o regulador concluiu que a emissora estava ciente de suas

¹⁰⁴ Tradução livre do original em inglês.

obrigações e que não repetiria o erro. Desta forma, a infração constatada foi informada no boletim número 179 do Ofcom, mas o Channel Four não recebeu nenhuma sanção.

6.2 VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES

6.2.1 Ministério das Comunicações

Em abril de 2012, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo moveu ação civil pública contra a Rede Globo visando impedir que, em edições futuras do programa *Big Brother Brasil*, a emissora exibisse cenas relacionadas à prática de crimes. Na madrugada de 15 de janeiro daquele ano, o *reality show* havia transmitido em tempo real, em seus canais no *pay per view* e na internet, com reprise editada na TV aberta no programa do dia seguinte, a cena de um suposto estupro de vulnerável praticado por um dos participantes contra outra. Enquanto a participante Monique Amin estava aparentemente adormecida em razão de excesso de consumo de bebida alcoólica, o participante Daniel Echaniz teria abusado da colega. O caso veio à tona depois que telespectadores e organizações do movimento feminista denunciaram o episódio nas redes sociais.

Entretanto, mesmo após as inúmeras advertências apresentadas pelos telespectadores do referido *reality show*, a direção do programa não apenas manteve-se inerte na adoção de medidas destinadas ao remediamento dos danos decorrentes do suposto crime e da veiculação das imagens de seu cometimento como, de forma imprudente, realizou a exibição de trecho destas imagens no programa transmitido na noite do mesmo dia 15 de janeiro, [...] , exibição que foi seguida do seguinte comentário do apresentador Pedro Bial: “O amor é lindo”. A direção do *reality show* e os responsáveis pela Rede Globo só vieram a adotar providências frente ao ocorrido após a instauração de inquérito policial [...] sendo que as medidas tomadas pela emissora culminaram com a expulsão do participante "D. E." por infração ao regulamento do programa. (MPF, 2012, p.3)

Segundo o Ministério Público Federal, mesmo após o reconhecimento do abuso e da potencialidade criminosa do participante, a Rede Globo deixou de adotar medidas em prol da reparação dos danos causados pela exibição das imagens em questão, atentando contra a afirmação dos direitos humanos da mulher, da desconstrução do estigma de submissão do

sexo feminino ao sexo masculino e de combate à violência de gênero no Brasil. Em 2010, o canal já havia sido acionado judicialmente pelo MPF para assumir sua responsabilidade na reparação de danos causados quando um dos participantes fez declarações equivocadas sobre formas de contágio do vírus HIV. Foi necessária uma decisão da Justiça para que a emissora rebatesse os efeitos potencialmente prejudiciais da declaração.

Em resposta ao MPF, a emissora respondeu que todas as cenas exibidas no programa respeitam os '*Princípios e Valores da TV Globo no Vídeo*' e que o *Big Brother Brasil* traz aos participantes o desafio de "aceitar as diferenças que surgirão ao longo do convívio e aprender a se relacionar".

O MPF lembrou que a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada pelo Brasil, fala da importância de programas que contribuam para modificar padrões socioculturais baseados na premissa da inferioridade de gênero ou em papéis estereotipados, e que fomentem o reconhecimento do direito da mulher à dignidade e a uma vida livre de violência. Na avaliação do órgão, no momento em que percebeu a conduta do participante,

[...] incumbia aos funcionários da Rede Globo intervir em proteção da liberdade sexual da suposta vítima, com posterior comunicação às autoridades competentes para a apuração da ocorrência de eventual fato criminoso, e não reexibição das cenas do possível crime e veiculação de quadro educativo em sentido contrário aos fatos ocorridos no interior da casa do *reality show*. Ocorre que, infelizmente, nenhuma dessas medidas foi tomada pela Rede Globo (MPF, 2012, p.9).

A ação chegou a citar uma entrevista concedida à BBC Brasil pelo especialista em mídia da BBC Londres, Torin Douglas, na qual ele ressaltou a necessidade de monitoramento constante dos participantes de *reality shows* para evitar a consumação de um crime. A ACP concluiu que a omissão dos órgãos administrativos da União, incumbidos de fiscalizar as concessões de rádio e TV, permitiu a veiculação "de imagens de conduta potencialmente criminosa, atentatória aos direitos da mulher e contrária aos compromissos assumidos pelo Brasil em razão da ratificação da "Convenção de Belém do Pará", o que causou prejuízos a toda a sociedade brasileira" (MPF, 2012, p.14). Por isso, o MPF também pediu à Justiça Federal que ordenasse a Secretaria de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações a fazer a adequada fiscalização do *Big Brother Brasil*.

Diante da repercussão do caso, em 26 de janeiro de 2012, o Ministério das

Comunicações emitiu um relatório de degravação da cenas veiculadas na TV aberta. A conclusão do órgão, manifestada em nota técnica¹⁰⁵ em 7 de fevereiro de 2012, foi a de que "não houve irregularidades que ensejassem a adoção das medidas legais pertinentes, no que tange às competências desta Pasta" (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012, p.11). E sugeriu que a matéria fosse encaminhada ao Ministério da Justiça para estudo de possível modificação na classificação indicativa, "se for o caso". De acordo com o DEAA, não coube ao Ministério sancionar a emissora porque as cenas do suposto estupro foram veiculadas apenas na TV por assinatura e na internet, cuja fiscalização cabe à Anatel.

No entanto, após sua conclusão, o Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério encaminhou o relatório para a Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações, para que esta verificasse se o conteúdo das imagens transmitidas no *Big Brother Brasil* nos dias 14 e 15 de janeiro violavam a legislação em vigor. Em seu parecer,¹⁰⁶ a Consultoria Jurídica apontou outro argumento para o arquivamento do caso: a "necessidade de sagrar a liberdade de imprensa como valor absoluto".

[...] A Constituição Federal de 1988, a par de elencar princípios básicos a serem observados pelos produtores e programadores de rádio e televisão, alçou como princípio máximo da comunicação social o que se denomina 'liberdade de imprensa'. [...] A regra geral a ser observada, portanto, é a liberdade de manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, sob qualquer forma. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012, p.14)

Segundo o parecer, datado de 27 de março de 2012, a única exceção admitida à plena liberdade de imprensa ocorre em situação de declaração de estado de sítio pelo Estado brasileiro; do contrário, o preceito constitucional de plena liberdade de imprensa seria violado. Mais adiante, o parecer afirmou que, segundo o Código Brasileiro de Telecomunicações, a configuração do abuso no exercício da liberdade de radiodifusão estaria limitada à prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor. O parecer desconsiderou, assim, todas as demais normas, previstas em lei, que regulam o exercício da liberdade de radiodifusão e igualou conceitualmente liberdade de imprensa e liberdade de expressão.

A Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações concluiu que, visto que o inquérito policial aberto para tratar do suposto estupro foi encerrado sem indiciamento do

¹⁰⁵ Nota Técnica número 87/2012/CGAO/DEAA/SCE-MC

¹⁰⁶ Parecer no 631/2012/CONJUR-MC/CGU/AGU

participante Daniel Echaniz, não houve crime e, conseqüentemente, tampouco houve abuso no exercício da radiodifusão. Na sua avaliação, não houve qualquer anormalidade nas cenas e diálogos descritos. E afirmou, ao final, citando o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF 130, que revogou a Lei de Imprensa, que

[...] os contornos ao exercício da atividade de imprensa são estabelecidos pela própria imprensa (autorregulação) e pela sociedade (sentir-pensar da sociedade civil). No caso, cabe ao próprio corpo social indicar os padrões de seletividade que acabam por evitar os abusos e desvios no exercício dessa liberdade. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012, p.19).

A conclusão é preocupante, sobretudo se considerados os elementos trazidos por Maria Rita Kehl para o sucesso de programas como o *Big Brother*:

A destruição da dimensão pública da vida humana, a privatização do sentido da vida e a consagração do homem subjetivo em lugar do homem político, como novo paradigma do melhor que nossa sociedade produziu, são os componentes secretos do sucesso desse tipo de programa. (BUCCI; KEHL, 2004, p.173)

Assistimos a um grupo de jovens geneticamente selecionados a gastar o tempo ocioso em conversas bobas, fofocas, cuidados corporais, picuinhas. O que interessa ao espectador fiel é a esperança de que a exibição, pela televisão, da banalidade de um cotidiano parecido com o seu, ponha em evidência migalhas de brilho e de sentido que sua vida, condenada à domesticidade, não tem. (BUCCI; KEHL, 2004, p.144)

Para Lalo Leal (2006, p.94), o *Big Brother Brasil* "não controla os participantes do programa que voluntariamente se sujeitam a esse espetáculo em busca de dinheiro e fama passageira. Ele controla quem está em casa, com a ilusão de ter liberdade de escolha, preso a uma grade de programação que não lhe dá maiores opções".

Ainda no campo das violações dos direitos das mulheres, cabe análise de outro caso tratado pelo Ministério das Comunicações. Em 4 de novembro de 2005, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo emitiu recomendação à RedeTV! e ao poder público em função dos conteúdos veiculados no quadro "Teste de Fidelidade", do programa *Eu Vi na TV*, do já citado apresentador João Kleber, então exibido nas noites de segunda-feira. O MPF havia apurado sistemática violação de direitos humanos na programação, com a

exibição de cenas explícitas de violência física e moral contra mulheres, acusadas de terem "traído" seus namorados com atores contratados pelo programa. Na avaliação da Procuradoria, a exibição semanal de tais cenas para milhões de telespectadores, na medida em que reforçava a ideia de sujeição das mulheres ao exercício do poder masculino, legitimava a violência social de gênero.

O MPF recomendou então à concessionária o fim da transmissão do quadro – sob pena de, não o fazendo, tomar as medidas judiciais cabíveis – e, à Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, a instauração imediata de procedimento de fiscalização do programa. Uma cópia da recomendação foi encaminhada, para conhecimento, à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e à Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

A SCE obteve então um relatório de degravação feito pela Anatel do programa *Eu vi na TV* em 1º de novembro de 2005. O documento, de 37 páginas, traz a descrição do quadro "Teste de Fidelidade" em que a roteirista Lurdes é agredida pelo namorado Severino, taxista, após ser "flagrada" traindo o companheiro. A participante também é ofendida verbalmente pela plateia e pelo apresentador João Kleber, que incita a reação do taxista e do público.

Entre as expressões utilizadas no quadro estão "safada", "vagabunda", "vadia", "vaca", "cachorra", "rapariga", "rampeira", "prostituta", "chupeteira", "piranha", "galinha", "vai dar a bunda", "eu mato essa danada", "eu arrebento ela", "vou cortar as duas orelhas", "ela vai fazer filme pornô", "vou enfiar uma garrafa no dela!", "vou arregaçar a dessa vagabunda, João", "estou dando aula de anatomia, é aula de cultura", "é bom que os filhos dela estejam vendo", "Auditório, escuta: ela quer fazer tudinho!", "Ela quer uma massagem? Vou deixar as costas dela cheias de hematomas", "palmas pro chifrudo", "eu não bato em mulher, eu bato em vagabunda". No vídeo, o programa mostra as chamadas escritas "Mulher de quatro pede pra ator tirar a calça e namorado enfurecido vê"; "Mulher excitada só de calcinha pede para ser devorada pelo ator", "Homem descontrolado diz que vai arrebentar a namorada traidora", "Mulher que traiu é agredida pelo namorado enfurecido", "Mulher que traiu humilha o namorado e o chama de corno no palco". O relatório de degravação mostra ainda outro "Teste de Fidelidade" onde, desta vez, a traída é uma mulher.

A análise dos fatos pelo Ministério das Comunicações é tratada no Processo de Apuração de Infração 53000.005552/2006, já citado no item 6.1.1 (p.90), que inclui o programa *Tarde Quente*, da mesma emissora e mesmo apresentador. Como mostrado, a conclusão do órgão foi a de que, em função de a RedeTV! ter assinado Termo de Ajustamento de Conduta com o MPF, não seria necessário aplicar penalidades no âmbito do Ministério das

Comunicações. A emissora recebeu apenas uma advertência por transmitir tal programa.

6.2.2 CSA

Ao longo dos dias 24, 25 e 31 de maio de 2010, o *reality show Dilemme*, veiculado pelo canal francês W9, transmitiu cenas em que uma candidata, usando uma coleira e um laço, andou como um cachorro no cenário do programa. Em sua sessão de 1º de junho, o Colégio do CSA considerou que o tratamento à que a participante havia sido submetida era aviltante e degradante, e por isso emitiu uma notificação formal à emissora, lembrando-a de seu dever de respeitar a dignidade humana em sua programação. Para o CSA, mesmo que 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. Os editores responsáveis pela retransmissão do programa na internet também foram notificados. A notificação, pela regulação francesa, é o passo anterior à abertura de um procedimento de sanção dos radiodifusores. Ou seja, caso houvesse nova infração semelhante, a W9 seria punida. A posição do CSA foi publicada no Diário Oficial francês, na página do órgão regulador na internet, no relatório do Grupo de Deontologia do Conselho e no relatório anual do canal W9.

No dia 5 de novembro do mesmo ano, a principal emissora de TV privada da França, a TF1 veiculou em seu programa *Qui veut épouser mon fils?* (*Quem quer casar com o meu filho?*) uma sequência na qual a mãe de um dos candidatos submetia cinco jovens, vestidas com pouca roupa, a um conselheiro estético, para analisar por quais cirurgias plásticas elas poderiam passar para melhor responder aos critérios físicos valorizados por ela e seu filho. O CSA considerou, em sua plenária de 18 de janeiro de 2011, que as cenas

[...] eram humilhantes para as jovens envolvidas, que reduziam o valor da mulher a critérios de beleza estereotipados, que tendiam a reduzir a mulher a uma justaposição de partes de seu corpo e que, conseqüentemente, constituíam um tratamento aviltante para a mulher, rebaixada a uma condição de objeto¹⁰⁷.

O regulador lembrou o canal do que dizia o artigo 10 de sua convenção, segundo o qual a empresa se comprometia a zelar pela não veiculação de conteúdos que humilhassem as pessoas e que evocassem o sofrimento humano, assim como de imagens que resultassem em

¹⁰⁷ Tradução livre do original em francês. Decisão disponível em: <<http://www.csa.fr/Espace-juridique/Decisions-du-CSA/Emission-Qui-veut-epouser-mon-fils-TF1-mise-en-demeure>>

tratamento degradante. A TF1 foi então formalmente notificada de sua violação.

O mesmo aconteceu com o canal Direct 8, que, em 4 de dezembro de 2009, às 22h55, colocou no ar um vídeo gravado em celular que mostra uma cena real de um agressor forçando uma mulher a tirar a roupa. De acordo com o Código Penal francês, quem grava ou veicula imagens deste tipo de agressão sexual é qualificado como cúmplice. Independentemente de medidas judiciais, o Conselho considerou que a veiculação daquelas imagens violava o princípio da dignidade humana, assim como diversos artigos da convenção assinada pela emissora. O documento diz, por exemplo, que o canal "zela para que sua programação não incite práticas e comportamentos delinquentes" e para que respeite a dignidade da pessoa humana. Na convenção, o canal se compromete ainda a tomar medidas quando veicular informações ou imagens sobre uma vítima ou uma pessoa em situação de perigo ou aflição. O caso foi analisado pelo CSA em março de 2010 e a decisão, publicizada em 21 de abril do mesmo ano.

6.2.3 Ofcom

Em 2009, o Ofcom se viu diante de um caso delicado. A emissora via satélite Peace TV, que se define como um canal de educação e entretenimento espiritual islâmico, veiculou em 31 de julho o sermão de um religioso, intitulado "como construir uma família correta", no qual bater em uma esposa teria sido considerado um direito do marido. O religioso, na ocasião, disse:

[...] [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 primeiro lugar. Tente isso, isso funciona.¹⁰⁸ (OFCOM, 2009, p.4)

Questionada pelo regulador, a Peace TV explicou que o orador havia construído seu

¹⁰⁸ Tradução livre do original em inglês.

sermão em torno da relação entre marido e mulher, e que havia dito também que a esposa tinha direitos perante o marido, como "ser tratada com gentileza", "ser aceita como era" e "ter acesso a boas condições de vida". Em relação à referência de um marido poder bater em uma mulher, a emissora respondeu que ela se justificava pelo contexto, alegando que o orador não havia incentivado a bater em primeiro lugar, mas apenas depois de tentar resolver um problema; e que o tapa deveria ser no ombro, "o que demonstrava que a intenção não era causar dano físico". O canal também afirmou que o programa não tinha violado a regra do Código de Radiodifusão que impede a difusão de conteúdo glamourizando a violência ou comportamento antissocial.

Em sua decisão, o Ofcom reconheceu que as orientações dadas a seguidores de uma religião através de canais que professam credos podem causar ofensa em parcela dos telespectadores, mas que seria uma restrição inaceitável à liberdade de expressão de um radiodifusor impedir a transmissão de certas opiniões. No entanto, ao fazê-lo, é preciso garantir a adequação ao Código. E, neste caso, o orador havia deixado claro que algumas formas de violência física eram aceitáveis – e até recomendadas – para resolver um conflito com uma esposa. O órgão concluiu que isso poderia ser visto pelos telespectadores como uma postura legitimadora da violência doméstica e como uma orientação encorajadora para praticar tais agressões. O Ofcom publicou então a infração cometida pela Peace TV em seu boletim de 9 de novembro de 2009.

6.3 DISCRIMINAÇÃO RELIGIOSA

6.3.1 Ministério das Comunicações

Em dezembro de 2004, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo, em conjunto com duas organizações da sociedade civil, moveu ação civil pública contra a Rede Record e a Rede Mulher de Televisão em função da reiterada veiculação, pelas emissoras, de programas religiosos com enfoques negativos, de cunho discriminatório, sobre religiões de matriz africana. De acordo com a ACP, palavras pejorativas como “encosto”, “demônios”, “espíritos imundos”, “bruxaria”, “feitiçaria”, “sessão de descarrego” eram usadas com frequência na programação dos canais, intercaladas com o uso do vocábulo “macumba” e outros relativos às religiões afro. O documento descreve uma cena na qual são exibidas as imagens do templo da Igreja Universal do Reino de Deus, com algumas pessoas, vestidas de branco, chamadas de ex-pais, mães e filhos de "encosto" (em substituição aos termos pai e

mãe de santo). Segundo o MPF, relatos de pessoas que frequentam ou frequentaram casas de “encosto” em situação de desespero são mostrados à exaustão, com referências negativas, explícitas e implícitas, às religiões afro-brasileiras e às pessoas que as professam.

Ouvidas antes da proposição da ACP, as emissoras informaram que as programações de caráter religioso eram realizadas por uma produtora independente, cuja criação e demais características eram de exclusiva responsabilidade da mesma. Segundo o Ministério das Comunicações, no entanto, citado no documento, a cessão parcial da grade não exime a emissora de responsabilidade pelos programas transmitidos.

Em suma: valendo-se da prerrogativa conferida pelo ordenamento jurídico, que lhes possibilita a cessão parcial, as rés, por meio de terceiros cessionários, incluem em suas programações atos atentatórios à cidadania, à dignidade da pessoa humana, bem como à liberdade de crença religiosa, e, sob a égide da consagrada “liberdade de expressão” (princípio largamente apontado pelas rés nas respostas à representante do Ministério Público Federal) distorcem as garantias constitucionais e acabam por causar um dano coletivo. (MPF, 2004, p.6)

A Procuradoria afirma na ação que a liberdade de manifestação do pensamento deve ser entendida em seus corretos termos e amplitudes, e que há limites, como o respeito ao outro, a serem observados, e que eles não estariam sendo obedecidos nos programas religiosos veiculados pelas emissoras, onde a prática de discriminação seria reiterada. O órgão lembra inclusive o Plano Nacional de Direitos Humanos, que priorizou entre suas metas o combate à intolerância religiosa diante de cultos minoritários. E conclui que o Estado brasileiro, neste caso, deveria reprimir o mau uso da liberdade de crença e de manifestação de ideias religiosas.

Ainda no âmbito do julgamento da ACP, em réplica enviada à juíza federal da 5ª Vara cível da seção judiciária de São Paulo, o Ministério Público caracterizou como "omissão criminosa dos órgãos fiscalizadores" a atuação do Ministério das Comunicações em casos equivalentes. De acordo com o documento, os processos administrativos iniciados contra as duas emissoras em razão da propagação de reiteradas ofensas às religiões afro-brasileiras encontravam-se parados, pois o órgão fiscalizatório, "contrariando o princípio basilar da separação entre as esferas administrativa e judicial, achou mais conveniente aguardar a solução judicial da lide, para depois cumprir o dever que lhe foi imposto pela lei".

Os processos administrativos citados¹⁰⁹ foram abertos pelo Ministério das Comunicações em março de 2005, provocados exatamente pela ACP do Ministério Público Federal em São Paulo, que solicitou informação ao órgão sobre se as concessionárias respondiam a procedimentos infracionais em função de tal conduta. Na ocasião, a SCE respondeu que não havia recebido denúncia contra os referidos programas e que, por isso, não havia investigação em curso. A Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações sugeriu então a abertura de PAI para averiguar se a ação em curso na Justiça se constituía em denúncia plausível.

Em sua resposta, a Rede Record e a Rede Mulher apresentaram os mesmos argumentos. Em primeiro lugar, disseram que estavam tendo seu direito de defesa violado, visto que não sabiam do que seriam acusadas. O Ministério não teria apresentado especificação sobre a que programas se referia em detalhes e, até aquele momento, as emissoras não haviam sido citadas no processo judicial. Em seguida, argumentaram que o proselitismo religioso é garantido na Constituição Federal, sendo portanto assegurada a veiculação de ideias tendentes a atrair para determinada religião pessoas que creem em outro ou outros deuses e rituais. Em terceiro, as emissoras citaram o CBT, destacando que o código, para caracterizar uma violação, "exige mais do que a simples veiculação de programas discriminatórios. Proscreeve a campanha discriminatória de classe, cor ou religião". A defesa das emissoras afirmou ainda que "cabe à União assegurar os meios para que as diversas crenças possam se manifestar e conviver, jamais restringindo o direito de uma sob a escusa de promover a igualdade de oportunidade de expressão" (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2005, p.63-64).

Nove meses depois, em 1º de dezembro, a SCE solicitou então ao Ministério Público Federal os documentos que haviam instruído a ação civil pública original, "para dar prosseguimento às análises". A solicitação foi resultado de uma nova iniciativa do MPF que, diante da demora na atuação do Ministério das Comunicações nos PAIs em andamento, resolveu recomendar ao órgão, em 28 de novembro de 2005, a imediata fiscalização das emissoras e também da Rede Gazeta, outra denunciada por transmitir programas religiosos com conteúdo discriminatório. O MPF recomendou à SCE o monitoramento e gravação de todos os programas produzidos pela Igreja Universal do Reino de Deus e veiculados nos três canais, com posterior apresentação de relatório mensal ao Ministério Público Federal com os programas que apresentassem referências negativas às religiões afro-brasileiras. O

¹⁰⁹ PAI 53000.011224/2005 – Rádio e Televisão Record S/A; PAI 53000.011227/2005 – Rede Mulher de Televisão Ltda.

descumprimento da recomendação levaria o MPF a adotar medidas judiciais para a responsabilização dos dirigentes do Ministério das Comunicações por ato de improbidade administrativa.

A Anatel passou então, em janeiro de 2006, a monitorar os programas solicitados. Infrações da mesma natureza foram constatadas em fevereiro, com o uso de expressões como "encosto", "forças negativas", "entidades malignas", "espírito da morte e da destruição", "macumbaria", "caboclos". Em 08 de maio, a SCE pediu então uma nova manifestação das emissoras. Estas questionaram os relatórios da Anatel, que apresentariam descrições genéricas e subjetivas dos conteúdos veiculados, e afirmaram que a questão deveria ser debatida entre a Igreja Universal do Reino de Deus (responsável pelo programa) e as pessoas "supostamente discriminadas".

Em 8 de abril de 2008, dois anos depois, um parecer da Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações¹¹⁰ constatou que não havia como negar a ocorrência do caráter discriminatório-negativo atribuído às religiões de cunho africano pela programação veiculada pelas três emissoras. Na ocasião, o Jurídico defendeu a máxima da dignidade humana e afirmou que, por mais abrangente que deva ser o campo da incidência da manifestação do pensamento, esta não pode ser meio para legitimar a "exteriorização de propósitos injuriosos", já que nem a propagação de doutrina religiosa tem caráter ilimitado. Neste caso, os advogados do Ministério entenderam que a liberdade de expressão deveria ser mantida apenas quando não atentasse contra a dignidade humana e reforçaram o dever de "liberdade com responsabilidade" dos meios de comunicação de massa. Propuseram, no entanto, a redução da sanção de suspensão para multa. O Ministério das Comunicações acatou o parecer e, em 24 de abril, decidiu aplicar multa no valor de R\$ 1.012,32 contra as emissoras.

A TV Gazeta pagou a multa; Record e Rede Mulher recorreram em 2 de junho, reafirmando a inexistência de "campanha discriminatória" em suas programações e alegando que "muitas das expressões empregadas e tidas como supostamente ofensivas às religiões de matriz africana são utilizadas por próprios adeptos destas religiões, sem nenhum sentido pejorativo". As emissoras argumentam ainda que não faziam crítica direta a nenhuma religião, "mas sim a maus-espíritos, a entidades malignas, que são figuras presentes em diversas religiões" (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2005, p.420-421).

O recurso foi encaminhado à mesma Consultoria Jurídica que, em novo parecer, de 13 de março de 2009,¹¹¹ afirmou que processos administrativos sancionatórios devem se basear

¹¹⁰ PARECER/MC/CONJUR/DMM/No 0833 - 1.02/ 2008

¹¹¹ PARECER/AGU/CONJUR-MC/DPF/No 0430 - 1.10/ 2009

em condutas que se encaixem com exatidão à infração prevista; do contrário, não caracterizam infração. E que, para o Estado exercer seu dever de punir em face de uma conduta reprovada, esta deve estar descrita prévia, objetiva e precisamente em lei. Na nova avaliação do Jurídico do Ministério, mesmo que as expressões tivessem sido proferidas de modo pejorativo, elas não caracterizariam uma campanha discriminatória, visto que os autos não haviam comprovado a intenção de discriminar outra religião. O parecer pediu então o cancelamento da sanção aplicada, visto que as emissoras estavam em seu direito de exercer a liberdade de crença na sua programação. No mesmo dia, o ministro Hélio Costa anulou os efeitos da sua portaria de 24 de abril de 2008, que multava as emissoras. Em 8 de abril de 2009, a SCE enviou ofício às emissoras comunicando a decisão do Ministério e dizendo que esperava que as entidades se mantivessem "sempre atentas aos preceitos da legislação em vigor".

6.3.2 CSA

Em maio de 2005, um dos programas humorísticos mais tradicionais da televisão francesa – *Les Guignols de l'info*, veiculado pelo Canal+, no qual bonecos de personalidades do mundo político, econômico e cultural são retratados em esquetes cômicas – recebeu uma notificação do CSA depois de fazer uma piada com o Papa Bento XVI, então recém eleito. A cena mostrava o boneco do novo papa com uma legenda onde se lia "Adolf II" e na qual o personagem dizia "Eu vos abençoo em nome do pai, do filho e do terceiro Reich". O órgão foi provocado por uma organização católica integralista, que considerou o esquete difamatório.

Na avaliação do Conselho, a simbolização do Papa como um participante do regime nazista de Hitler atentou contra sua imagem, sua honra e reputação, desrespeitou os diferentes credos de seu público e encorajou comportamentos discriminatórios em função da religião. Em sua decisão, publicada no Diário Oficial da França em 13 de maio de 2005, os membros do CSA citaram a convenção do Canal+, na qual a emissora afirma seu dever de respeitar as diferentes opiniões políticas, culturais e religiosas e a não incentivar discriminações em função de raça, sexo, religião ou nacionalidade. Para a diretora de regulação do Canal+,

"Nesta ocasião, o programa jogou no limite. Chamar alguém de fascista pode estar dentro dos limites da crítica; mas dizer que alguém é nazista associa esta pessoa a um crime contra a humanidade. E a linha da dignidade humana precisa ser sempre respeitada, mesmo no humor. Não somos selvagens".

"É normal que haja regras para o setor e é importante que o CSA esteja aí para nos ajudar a compreender que, quando estamos na televisão, estamos dentro dos lares de todas as pessoas, e por isso não podemos fazer qualquer tipo de coisa. Temos uma responsabilidade".¹¹²

6.3.3 Ofcom

A pesquisa realizada nos arquivos do órgão regulador inglês não acusou casos diretos de prática de discriminação religiosa tratados pelo Ofcom. O regulador, no entanto, possui normas específicas para enfrentar determinados problemas em programas de cunho religioso que, muitas vezes, são frequentes no Brasil. Uma delas é a que proíbe programas religiosos de explorarem suscetibilidades e vulnerabilidades dos telespectadores. Neste sentido, consideramos válido analisar o caso a seguir, que trata de um programa semelhante ao brasileiro analisado dentro desta categoria.

A BelieveTV é um canal cristão de TV via satélite, conhecido por transmitir testemunhos de fiéis que contam como resolveram problemas de saúde, financeiros ou de ordem pessoal com sua fé em deus e a ajuda de um pastor ou outro líder religioso. Entre 21 de dezembro de 2010 e 1º de fevereiro de 2011, o canal veiculou uma série de programas em torno da cura de fiéis. Em um deles, o evangélico Paulo Lewis pregava diretamente para a câmera, prometendo cura aos indivíduos através do uso do Sabonete Milagroso de Óleo de Oliva. Em 2007, outro programa seu já havia sido punido pelo Ofcom em outra emissora. Num segundo programa, o pastor Alex Omokudu encorajava os telespectadores a acreditarem que a cura de doenças como câncer, diabetes e problemas cardíacos poderia ser alcançada exclusivamente com o uso de produtos como sabonetes ou óleos.

Em sua avaliação, o Ofcom destacou o Artigo 9 da Lei de Direitos Humanos de 1998, que garante o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião. O artigo estabelece que a liberdade de manifestação de crença só pode estar sujeita a limitações previstas em lei e que sejam necessárias à segurança da população e à proteção da saúde, dos direitos e das liberdades de outrem.

Neste sentido, o órgão considerou que o canal falhou ao não contextualizar as informações ditas pelos religiosos, deixando de alertar sua audiência sobre a necessidade de consultar um médico ou de não interromper o uso de medicamentos antes de um conselho

¹¹² Tradução livre do original em francês.

médico durante o tratamento de doenças como o câncer. O Ofcom também considerou uma infração o fato de telespectadores potencialmente vulneráveis serem expostos à repetida afirmação de que problemas sérios seriam resolvidos apenas com a aquisição de certos produtos ou com a ida à igreja.

Em novembro de 2011, o órgão publicou sua análise preliminar, com a previsão de multa de 35 mil libras, e chamou a BelieveTV a manifestar sua posição. Os representantes do canal admitiram as infrações – vistas por eles mesmos como "inaceitáveis" – e explicaram que haviam confiado no conteúdo produzido por terceiros. Pediram desculpas pelo erro e relataram ao Ofcom as mudanças que haviam adotado para garantir o respeito ao Código de Regulação dali em diante: não mais adquirir conteúdo da produtora em questão, elaborar um guia interno para a equipe e adotar o procedimento de verificar todo o conteúdo com base no Código antes de veiculá-lo.

Para o Ofcom, no entanto, o conteúdo gerou riscos sérios de que uma parcela dos telespectadores fosse explorada e sofresse danos concretos causados pelo material veiculado. Em função da seriedade do caso e da repetição da infração ao longo de várias semanas, o regulador impôs uma multa de 25 mil libras à BelieveTV, veiculou um comunicado ao longo de sua programação e determinou que o canal parasse de transmitir tal tipo de conteúdo, sob o risco de perder sua licença. O órgão avaliou que somente a veiculação de um comunicado em tela não funcionaria como medida dissuasiva a futuras repetições de infrações deste tipo.

Em 2012, o Ofcom repetiu a sanção – desta vez aplicando uma multa de 75 mil libras – contra outro canal religioso que, entre troca de doações de 1 mil libras, oferecia um "presente especial" e uma oração que aumentaria a saúde, a prosperidade e o sucesso do fiel doador.

6.4 BANALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA E LINGUAGEM DEPRECIATIVA

6.4.1 Ministério das Comunicações

Em março de 2006, a Procuradoria da República no Distrito Federal moveu ação civil pública em face da TV Brasília, emissora local, com o objetivo de proteger os direitos dos telespectadores de cenas "explícitas e detalhadas" de violência, com a exposição de cadáveres, exibidas pelo programa *Barra Pesada*, de segunda a sexta-feira à tarde. O programa era baseado na apresentação de ocorrências policiais da região do Distrito Federal e entorno,

exibindo a prisão de suspeitos em flagrante e mostrando cenas de crimes cruéis. Segundo o MPF, o programa também fazia uso de linguagem depreciativa e ofensiva e de exposição de pessoas em situação degradante, que afrontavam direitos fundamentais e violavam a dignidade humana – fosse das pessoas suspeitas, indiciadas ou presas mostradas pelo programa, fosse dos telespectadores em geral. Eram frequentes os comentários depreciativos do apresentador Geraldo Naves, que banalizavam a violência e expunham os suspeitos ao ridículo, "ao escárnio, desprezo e rebaixamento", como se os "suspeitos, presos e detidos, pertencentes muitas vezes às camadas mais pobres da população, [...] não fossem seres humanos" (MPF, 2006, p.9).

O MPF analisou conteúdos exibidos entre outubro de 2004 e fevereiro de 2006. No *Barra Pesada* de 16 de dezembro de 2005, após exibição de reportagem sobre prisão de um assaltante em Taguatinga, na qual o acusado foi entrevistado de costas, Geraldo Naves teceu os seguintes comentários:

[...] tem que mostrar a cara desse canalha. Esse é um canalha. Tem que mostrar a cara dele pra mim vê. Mostrou a foto. Isso é um covarde. Um viciado, maconheiro! [...] Sabe o quê eu gosto. Eu gosto quando a polícia pega um palhaço – palhaço não; palhaço dá alegria – um paspalho como esse, entendeu. E coloca a cara [...] tem que pegar e virar a cara, pra mostrar pra população. [...] esse aí é um maconheiro, entendeu. Ele anda armado, assaltando, precisa de dinheiro, é um incompetente, asno, asno, entendeu, asno. Inconsequente! Nem bobo não é. É um asno, uma anta ambulante. [...] Energúmeno! (MPF, 2006, p.10).

No programa de 18 de outubro de 2004, Naves chegou a aconselhar as mães a deixarem seus filhos assistirem às cenas, afirmando que eles já teriam idade suficiente para saber como andava a violência em Brasília. Por ser transmitido ao vivo, o *Barra Pesada* não fora submetido à classificação indicativa. No entanto, segundo o Ministério Público, por apresentar cenas explícitas de violência, inadequadas às crianças, ele deveria ser transmitido somente após as 21h, e determinadas imagens não poderiam ter sido veiculadas. A União foi citada na ação por sua omissão na fiscalização da execução do serviço de radiodifusão, permitindo que a emissora violasse de forma permanente direitos previstos na Constituição Federal, no Código do Consumidor e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O MPF destacou que, mesmo que a legislação brasileira e a liberdade de informação jornalística autorizem a divulgação de notícias sobre ocorrência criminosa, com a emissão de

opiniões a respeito dos fatos, jamais a manifestação do pensamento poderia ser incondicional, a ponto de violar a dignidade humana, a honra e a imagem das pessoas, sobretudo com intuito puramente sensacionalista. O objetivo seria garantir o direito dos presos de

[...] não prestar declarações contra a sua vontade, o direito de não ser ofendido e de não ser filmado em situações vexatórias e humilhantes, o direito de não ser exposto à execração pública e o direito de não ser pré julgado e condenado por quem não seja competente.

[...]

À medida que ocorre a difusão da ideia de que o preso não tem nenhum direito, e que não merece qualquer respeito e de que o seu extermínio é necessário [...] não ocorre tão-só o ferimento nos direitos individuais indisponíveis dos cidadãos [...] mas também são atingidos os valores éticos e sociais de toda uma sociedade. (MPF, 2006, p.14).

Em agosto de 2006, provocado pelo Departamento de Classificação do Ministério da Justiça, o Ministério das Comunicações abriu um PAI¹¹³ sobre o *Barra Pesada*. O monitoramento feito pelo DEJUS entre 30 de junho e 27 de julho de 2006 havia detectado inadequações reiteradas no programa. Entre elas, a exibição de cadáveres de adultos vítimas de crimes; de três meninas supostamente assassinadas por ex-namorados; e de uma criança abandonada numa lixeira, cujo corpo teria sido deformado por um caminhão de lixo.

Em 8 de setembro, a TV Brasília foi notificada pela SCE a apresentar sua defesa. Os advogados responderam que, tão logo a emissora tomou ciência do PAI, retirou o programa do ar. Segundo a TV Brasília, o *Barra Pesada* era produzido "sem qualquer interferência" do canal, e que por isso ele não era responsável por seu conteúdo. Na verdade, no dia 1º de agosto, por determinação da Justiça, a partir da ação movida pelo Ministério Público Federal, o programa havia sido proibido de ser exibido às 14h30.

O canal também contestou a garantia de seu direito de defesa, visto que o ofício recebido da SCE não trazia, segundo ele, a descrição detalhada dos fatos considerados irregulares. E, no mérito, argumentou que a Constituição Federal protegia o direito à livre manifestação do pensamento e o direito de acesso à informação. Apesar de admitir que tais princípios não autorizam o uso indevido dos meios de comunicação para invadir a intimidade das pessoas, a honra e a imagem de terceiros, os advogados da empresa alegaram que a medida cabível diante de eventual violação desta natureza seria a ação judicial com pedido de

¹¹³ PAI 53000.071692/2006

indenização pelo dano decorrente. E citaram decisões judiciais que privilegiaram a liberdade de imprensa diante do direito à privacidade de figuras públicas – quando não era este o caso do programa *Barra Pesada*. Por fim, a defesa da TV Brasília afirmou que o interesse público no acesso às informações difundidas pelo programa deveria prevalecer.

Oito meses depois, o Ministério das Comunicações publicou sua decisão, contestando os argumentos da defesa. O órgão explicou que o fato de a entidade arrendar ou terceirizar sua grade não servia de desculpa para não cumprir os regulamentos da execução dos serviços de radiodifusão. E que o fato de ter deixado de veicular o programa não afastava a obrigação do Ministério de apurar eventuais infrações. O Ministério decidiu então aplicar multa contra a TV Brasília pela veiculação de conteúdo ofensivo à moral familiar, pública, ou aos bons costumes. Mas propôs o "sobrestamento do feito" (não prosseguimento da medida), em razão de o programa ainda aguardar o resultado definitivo da ação em andamento no Poder Judiciário.

Em 23 de junho de 2008, em função de ter recebido um memorando interno do Ministério solicitando informações sobre a emissora, para fins de consignação do canal de TV digital para a TV Brasília, o DEEA teve que retomar o processo. Nesta ocasião, o órgão mudou de opinião e concluiu que o problema se limitava à veiculação de conteúdo impróprio em horário livre, questão que competia à ação do Departamento de Classificação do Ministério da Justiça. Assim, em 17 de julho de 2008, o Ministério das Comunicações arquivou o processo contra a TV Brasília.

Para Bucci e Kehl (2004), os programas apelativos de sensacionalismo policial estabeleceram uma parceria viciosa: os policiais ganharam visibilidade entrando no papel de heróis; e as emissoras ganharam imagens gratuitas correndo atrás das viaturas. Enquanto Kehl compara a situação com a banalização do mal cunhada por Hannah Arendt, Bucci acredita que esses programas constituem um atentado à cidadania e que ali não há quase nunca um interesse público que justifique a exposição dos envolvidos pobres e anônimos.

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”). Esses programas ofendem a dignidade daqueles que são presos como suspeitos e se veem submetidos a interrogatórios diante das câmeras; transformam policiais em atores de cenas de perseguição como nos filmes de

ação, desviando-os das suas funções primordiais. O sensacionalismo agrava a paranoia no público, obscurece a razão e contribui para “desesclarecer” o telespectador, além de estimular bandos de extermínio, justiceiros e outras deformações. Há também a humilhação sistemática dos humildes, presos como suspeitos, que são convertidos em atrações mórbidas para assegurar a audiência. (BUCCI; KEHL, 2004, p. 245)

6.4.2 CSA

Em março de 2006, o órgão regulador francês iniciou um procedimento de sanção contra o canal M6 pela veiculação de diversas cenas envolvendo violência e condições degradantes dos participantes. No dia 22 de janeiro daquele ano, o programa *Capital* mostrou imagens, com transcrição das falas em legendas, de um diálogo privado entre um médico do hospital da cidade de Nevers e os pais de um adolescente de 16 anos, internado após uma tentativa frustrada de suicídio via enforcamento. O jovem havia sido salvo por um amigo. Já o programa *Ma vie au commissariat* do dia 1º de fevereiro mostrou diversos problemas: o interrogatório de uma criança durante a investigação de um caso de maus tratos pela mãe; o interrogatório de um adolescente suspeito de ter participado de uma agressão contra bombeiros; o interrogatório de um menino de 12 anos suspeito de ter roubado 300 euros de um homem acusado de ter abusado sexualmente dele.

O CSA afirmou que as imagens violaram diversos artigos da convenção do M6. O artigo 8 da convenção, por exemplo, estipula que a divulgação de imagens ou documentos relativos a procedimentos judiciais requer uma atenção particular dos canais, seja em função do respeito à presunção da inocência – ou seja, que uma pessoa não julgada não seja apresentada como culpada –, seja em função do respeito à vida privada e ao anonimato dos menores de 18 anos envolvidos em conflito com a lei. Já o artigo 10 diz que a emissora deve evitar a complacência com a evocação do sofrimento humano, assim como todo tratamento aviltante ou que rebaixe o indivíduo à condição de objeto. Ela deve ainda tomar medidas ao difundir informações ou imagens de uma vítima ou de uma pessoa em situação de tensão.

Como a emissora já havia sido notificada formalmente por desrespeitar os mesmos artigos de sua convenção, o Conselho decidiu então abrir um procedimento de sanção. Em julho, após analisar as precauções tomadas pela emissora para impedir a identificação das crianças e dos adultos suspeitos, o CSA suspendeu o procedimento de sanção.

Para preservar a dignidade de pessoas que aparecem em programas que tratam de

investigações policiais ou judiciais, o órgão regulador francês considera que nenhum elemento relativo à vida privada do condenado deve ser veiculado na televisão. Quando uma pessoa em tal situação decide dar entrevista a um programa de TV, mas solicita a proteção da sua imagem, de forma que não possa ser reconhecida, o CSA entende que esta proteção deve ser plenamente garantida. O órgão também pede que os produtores do programa ajam para não prejudicar a segurança dos envolvidos e de suas famílias e contribuam para preservar as possibilidades de reinserção social de pessoas condenadas.

6.4.3 Ofcom

Em junho de 2008, a MTV Networks Europe foi multada pelo órgão regulador inglês num total de 255 mil libras pela veiculação, em diversos canais do grupo (TMF, MTV France, MTV UK e MTV Hits), de programas e videoclipes com conteúdo e linguagem altamente ofensiva e depreciativa, veiculados inclusive em horário de programação livre. Para cada canal o regulador considerou o conteúdo transmitido, o contexto da veiculação (programa, horário, perfil da audiência) e aplicou uma multa diferente.

No canal MTV UK, os telespectadores reclamaram do programa *Totally Boyband*, um *reality show* com novas bandas de música, onde os participantes diziam o tempo todo palavras como “*fuck*”, “*shit*” e “*big cock*”. O mesmo se repetiu no programa *Never Before Scene*, com expressões como “*what the fuck*” e “*hold his fucking hand*”. Em um videoclipe veiculado no TMF, intitulado *Windowlicker*, da banda Aphex Twin, os telespectadores reclamaram das palavras “*motherfucker*”, “*fuck you*” e “*fuck*”. No MTV France (veiculado também no Reino Unido), foram exibidas mensagens de texto na parte de baixo da tela com conteúdo racista e homofóbico, em frases como “morte a todos os imigrantes”, “morte aos gays”, “a raça branca triunfará”.

O Ofcom considerou a seriedade e repetição das infrações, que ocorreram depois dos canais já terem sido notificados em outras ocasiões pelo regulador e terem se prolongado por 15 meses (entre junho de 2006 e setembro de 2007). Apesar de o grupo possuir um departamento centralizado para avaliar se o conteúdo a ser veiculado está de acordo com o Código, as infrações foram generalizadas, o que significava que a empresa havia “negligentemente permitido que esta cultura de desrespeito se instalasse”. Para o Ofcom, isso era totalmente inadequado, inaceitável e demonstrava um baixo grau de respeito ao Código de Radiodifusão em todo o grupo MTV, com potencial de ofender consideravelmente o público, principalmente as crianças e jovens, que compõem parte significativa da audiência dos canais

da empresa.

Em sua defesa, o grupo explicou as medidas tomadas em cada um dos casos, que foram da veiculação de pedidos de desculpa voluntários aos telespectadores a mudanças nos sistemas e equipes de avaliação de conteúdo. A empresa também implantou um plano para evitar futuras infrações, incluindo o treinamento individual das pessoas do departamento responsável pelo monitoramento de conteúdo e a revisão completa de seu arquivo previsto para veiculação nos doze meses seguintes. No entanto, o órgão lembrou que não era a primeira vez que a MTV se comprometia, sem sucesso, a respeitar o Código. E que, por isso, as sanções deveriam ser de fato dissuasivas.

Estudos realizados no Reino Unido e nos Estados Unidos têm mostrado que expressões nas letras de música – incluindo mensagens homofóbicas, promovendo a violência entre meninos/homens ou encorajando a erotização precoce em meninas – podem causar sérios danos e serem particularmente prejudiciais a telespectadores pertencentes a minorias étnicas (HARGRAVE; LIVINGSTONE, 2009).

7. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA

7.1 O QUADRO ATUAL

Entre junho e julho de 2013, o inglês Channel Four exibiu uma série de programas intitulada *The Greatest Shows on Earth*. Nelas, a apresentadora Daisy Donovan percorre vários países do mundo revelando como é a televisão local. Um dos episódios tratou do Brasil¹¹⁴, onde Daisy esteve para mostrar os programas *Miss Bumbum*, veiculado pelo MultiShow, na TV por assinatura; *Pânico*, veiculado pela RedeTV!; e o policial *Na Mira*, da TV Aratu, filiada do SBT na Bahia. Depois de se surpreender com o concurso de beleza, ela perguntou: "se a TV brasileira é capaz de tratar uma mulher desta forma, haveria alguma barreira que ela não ultrapassaria?". A uma assistente de palco "paniquete", ela perguntou em que momento alguns quadros do *Pânico* deixavam de ser brincadeira e passavam a ser humilhação. A resposta: "É humilhante, mas junto vem o *status*, o que isso vai proporcionar na sua vida, então você acaba esquecendo a humilhação [...]. Como somos usadas pelo físico, se você não aceita, é jogada fora e vem outra para te substituir". Entre o *merchandising* de um produto de emagrecimento e a cena de um cadáver, Daisy Donovan ouviu da apresentadora do *Na Mira* que "a sociedade precisa de um programa como esse", onde a realidade da violência "é mostrada como ela é". Na avaliação dos europeus entrevistados pela autora, nenhum dos três programas poderia ser veiculado no atual formato na França ou Reino Unido sem serem punidos por seus respectivos órgãos reguladores.

A política brasileira de regulação da televisão, no entanto, não impede que tais conteúdos continuem sendo transmitidos por aqui. Neste capítulo, à luz dos elementos já apresentados, teceremos então algumas considerações sobre ela, apontando semelhanças e diferenças em relação à regulação adotada nos dois demais países em estudo, sintetizadas no quadro ao final do capítulo.

Cabe ressaltar apenas três pontos. Em primeiro lugar, as dificuldades em se comparar a atuação de um órgão da Administração Direta – o Ministério das Comunicações – com a de dois órgãos reguladores independentes. Há diferenças, por exemplo, em termos de subordinação e estrutura organizacional, orçamento, execução orçamentária e corpo de funcionários que não foram objeto deste trabalho. Em segundo lugar, a comparação é feita exatamente a partir da política pública implementada pelo Ministério das Comunicações, e

114

Vídeo disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=QM-Ujx7JET4>>

não do que poderia eventualmente ser considerada uma política de Estado, envolvendo a atuação de órgãos como o Ministério Público e do Poder Judiciário no campo do acompanhamento do conteúdo veiculado pelas emissoras de TV no Brasil. Por fim, o objetivo deste estudo não inclui a comparação das políticas implementadas em termos de sua eficácia, eficiência ou de seus resultados, o que pressuporia o estabelecimento prévio de metas e indicadores que, no caso brasileiro, não foram construídos pelo poder público. A comparação será feita, portanto, a partir dos aspectos analisados por este trabalho.

A primeira consideração refere-se ao marco legal brasileiro para a proteção de direitos humanos na radiodifusão. Como apresentado, o país conta com uma legislação relativamente extensa – apesar de dispersa em muitos instrumentos legais – a este respeito, com princípios garantidos constitucionalmente, um Código Brasileiro de Telecomunicações que resistiu a cinquenta anos de transformações no setor, leis infraconstitucionais que fazem referência à questão (mesmo não sendo este seu foco principal) e diversos tratados e convenções internacionais com previsão específica sobre a relação mídia, liberdade de expressão e direitos humanos. Neste sentido, o Brasil se aproxima de países, como França e Reino Unido, que compreenderam a necessidade de previsão legal para a regulação dos meios de comunicação de massa.

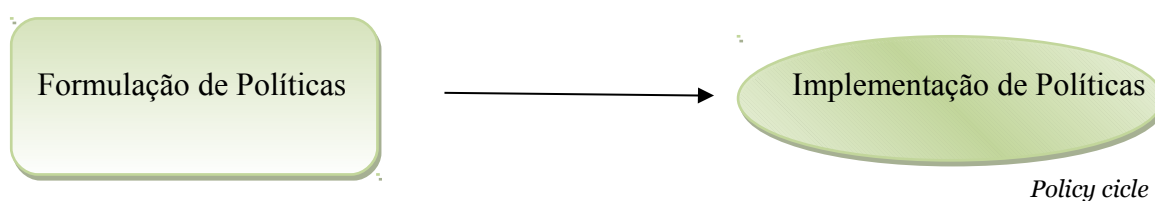
No entanto, a política pública brasileira implementada pelo Ministério das Comunicações ignora o conjunto da legislação em vigor no país, considerando apenas duas restrições específicas previstas em lei para atuar diante de violações praticadas pelas emissoras:¹¹⁵ "transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico" e "promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião". À última caberia, inclusive, algum tipo de revisão, visto que a exigência de caracterização de "campanha discriminatória" tem sido utilizada para não responsabilizar, como fazem França e Reino Unido, inúmeros casos isolados de manifestação de discriminação no conteúdo das emissoras.

O país carece ainda de normas infralegais/administrativas que detalhem a política de regulação de conteúdo quando se trata de violações de direitos humanos praticadas pela mídia. Diferentemente do CSA e do Ofcom, que contam com instrumentos internos como as deliberações e as convenções dos canais, no caso francês, e o Código da Radiodifusão, no caso britânico, o Ministério das Comunicações, apesar de seu poder normativo, restringe-se à

¹¹⁵ Um dos casos brasileiros analisados mostrou o Ministério das Comunicações considerando também a veiculação de conteúdo ofensivo à moral familiar, pública ou aos bons costumes como infração, mas esta não é a orientação geral do órgão dada a seus técnicos, visto que a norma seria genérica demais.

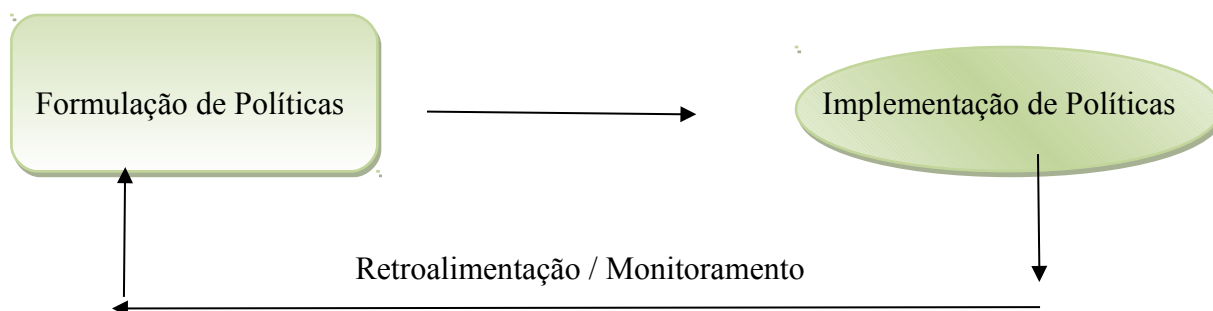
aplicação de apenas dois dispositivos legais. O próprio Regulamento de Sanções do Ministério, no aspecto dos conteúdos, se limitou a repetir o que o CBT já previa há décadas. A prática, além de não permitir a responsabilização por uma série de violações de direitos garantidos em lei, abre espaço para contradições significativas entre os técnicos do Ministério das Comunicações em termos da interpretação da própria lei – como vimos em decisões que ora afirmam a supremacia da "liberdade de imprensa" (numa confusão com o conceito de liberdade de expressão), ora reconhecem que a liberdade de expressão na radiodifusão deve respeitar limites impostos por outros direitos fundamentais. Instrumentos como as Notas de Orientação do Ofcom contribuiriam para evitar este tipo de conflito.

Uma segunda consideração importante é acerca da participação dos entes regulados e da sociedade civil na formulação da política de regulação de conteúdo. Apesar de realizar consultas públicas para a definição de outros campos de sua competência, o Ministério das Comunicações, como abordado anteriormente, não adotou novas normas para a regulação de conteúdo que afronta direitos fundamentais. Também a implementação da política difere do que ocorre na França e no Reino Unido. Aqui cabe aos técnicos aplicar as duas restrições previstas em lei. Esta lógica de execução da política vai ao encontro do que os teóricos da área de administração pública denominam de modelo *top down* de implementação, ou seja, os implementadores da política pública estão desvinculados da sua formulação, não havendo espaço para discussão ou revisão da política a partir da prática. Sua autonomia e poder de decisão se limitam à avaliação jurídica do conteúdo veiculado, como se isso garantisse objetividade na sua análise.



Contrária ao modelo *top down*, a abordagem *bottom up* assume que a formulação e a implementação são processos integrados. O processo de negociação mantém-se durante esta fase da política pública e há um *continuum* na elaboração, onde efeitos "de baixo para cima" modificam constantemente a concepção de partida (SUBIRATS, 1994). Na França e no Reino Unido, as transformações ocorridas nos últimos anos em termos de programação, de avanço tecnológico e a própria evolução da sociedade na sua relação com a mídia impactaram a aplicação da política e influenciaram novos mecanismos de regulação, adotados pelo CSA e

pelo Ofcom em diálogo com o setor empresarial e com alguma escuta da sociedade civil. Na França, por exemplo, foram aprovadas deliberações sobre *reality shows* e sobre a imagem da mulher na mídia. No Reino Unido, o Ofcom atualiza de tempos em tempos o Código de Radiodifusão e regularmente quais são os padrões de conteúdo "geralmente aceitos" pela população, e com eles avalia se conteúdos veiculados são ofensivos ou não.



Outro aspecto da implementação da política pública que diferencia o Brasil da França e do Reino Unido é sua execução por um órgão da Administração Direta, o que, segundo a Unesco, não se alinha aos padrões internacionais. O debate sobre a criação de um órgão regulador independente na radiodifusão, que poderia coibir a troca de favores simbólicos entre o poder político e os meios de comunicação, vem crescendo no país. Mas na avaliação da atual gestão do Ministério das Comunicações, a responsabilidade direta do poder político (Executivo) na fiscalização das emissoras não tem comprometido a execução da política de regulação de conteúdo. Em entrevista à autora, o diretor do DEEA afirmou:

"No macro, as emissoras pressionam por seus interesses. Mas, no micro, essa pressão não costuma acontecer. Blindamos os analistas e nunca senti pressão. [...] Dificilmente na Administração Pública brasileira haverá um órgão independente na concepção mais ampla da palavra. Pode haver um corpo técnico concursado e bem remunerado, que estará menos suscetível a pressões, mas que será formado segundo diferentes princípios políticos e ideológicos. Os ocupantes de cargos de chefia serão da confiança dos superiores. Numa situação de mais autonomia, haverá um dirigente ou um colegiado com mandato fixo. Mas mesmo eles serão indicados por alguém e sabatinados pelo Senado. Logo, não vai ser um órgão imune totalmente. O conceito de independência por si só não é absoluto. [...] Discordo da visão recorrente de separar técnica e política."

A criação de um órgão regulador independente na radiodifusão também poderia contribuir para enfrentar o problema da atual dispersão regulatória brasileira. O caso do programa *Barra Pesada*, analisado no capítulo anterior, exemplifica como o fato de órgãos diferentes sendo responsáveis por diferentes aspectos da regulação de conteúdo – de um lado a classificação indicativa e, de outro, conteúdos que atentem contra a dignidade humana – dificulta a análise dos programas. Na França e Reino Unido, os dois órgãos concentram as prerrogativas em termos de conteúdo.

O não monitoramento sistemático do conteúdo veiculado, como feito pelo CSA, pode ser considerada outra fragilidade da política pública brasileira. Para o coordenador do Observatório da Mídia, agir com base na denúncia é interessante e funciona numa sociedade que sabe denunciar e que se faz representar. Hoje, no Brasil, as pessoas esperam que haja uma ação do poder público. Segundo o pesquisador, num país continental como o Brasil, o monitoramento da programação da televisão poderia ser feito de maneira descentralizada, em parceria com observatórios espalhados pelo país, que teriam condições de avaliar as peculiaridades do conteúdo veiculado regionalmente.

O Ofcom trabalha da mesma forma que o Ministério das Comunicações, agindo somente se for provocado. Há, no entanto, duas diferenças centrais em relação a este aspecto da política entre lá e cá. A primeira é que o regulador britânico divulga e informa permanentemente a população sobre os mecanismos de denúncia de violações de direitos fundamentais pela mídia, incentivando que os telespectadores que se sentiram ofendidos notifiquem o Ofcom, que analisa todas as queixas recebidas. A segunda diferença, decorrente da primeira, é que no Reino Unido a população conhece seus direitos como telespectadora. A pesquisa Media Tracker realizada pelo órgão em 2010 mostrou, por exemplo, que 85% dos ingleses sabem que os programas de televisão são regulados. Destes, 31% sabem que a regulação é feita pelo Ofcom. Do total de entrevistados, 72% acreditam que a regulação atual é adequada. Entre as obrigações do regulador britânico está a alfabetização para a mídia. O órgão tem atuado como centro das pesquisas neste campo, promovendo a conexão entre projetos e organizações da sociedade civil que trabalham para que os cidadãos tenham uma visão crítica e autônoma diante dos meios de comunicação de massa.

O regulador do Reino Unido é um exemplo de como uma autoridade reguladora pode ter um papel destacado na alfabetização midiática e na informação, agregando este campo aos seus objetivos de regulação do espectro (...). A regulação e a autorregulação, para serem efetivas, deverão se basear em uma

educação integral para os meios. (SALOMON, 2009, p.147)

Além disso, a própria legitimidade do papel do regulador depende em grande parte da compreensão dos cidadãos acerca do objetivo e das formas de regulação da entidade [...] O órgão desempenha um papel chave não apenas no desenvolvimento de respostas equilibradas e apropriadas às políticas regulatórias, mas também no fomento de uma compreensão prática dessas políticas pelo público.¹¹⁶ (SALOMON, 2009, p.155)

A gravidade do problema no fato de o Ministério das Comunicações atuar apenas mediante denúncias diretas pode ser constatada em exemplos de casos, mostrados no Anexo I deste trabalho, que ficaram sem qualquer intervenção do regulador brasileiro.

A política pública brasileira também difere da francesa e da britânica ao trabalhar com análises e pareceres individuais sobre o conteúdo veiculado. Mesmo que eles passem pela ratificação de agentes superiores, a análise da observância dos critérios a serem respeitados segue individualizada. Na maior parte dos órgãos reguladores independentes, ao contrário, decisões que envolvem algum grau de subjetividade, como é o caso dos conteúdos, são tomadas em espaços colegiados. No CSA francês, o trabalho também envolve a interpretação jurídica, mas é feito sempre por um grupo de trabalho e a decisão final é tomada pelo Colégio. Segundo um membro do Colégio, o CSA busca reescrever algumas normas e deixar as questões mais precisas, sugerindo inclusive alterações na lei.

"Mas é fato que continua havendo alguma subjetividade. O trabalho colegiado permite, assim, ponderar alguns posicionamentos e tomar uma decisão proporcional e adaptada à infração"¹¹⁷.

Outra consideração importante trata dos mecanismos de *enforcement* disponíveis aos reguladores, incluindo o caráter dissuasivo das multas pecuniárias, e dos prazos para a conclusão dos processos. Ao contrário de França e Reino Unido, que têm prazo definido para julgar denúncias e contam com uma multiplicidade de instrumentos de intervenção junto às emissoras – começando por mecanismos pré-processos de sanção e chegando à possibilidade de revogação da licença –, ao Ministério das Comunicações cabe apenas advertir, multar ou suspender temporariamente uma programação, sendo que os casos analisados revelam uma prática de diminuir a punição prevista – por exemplo, de suspensão para multa ou de multa para advertência – na maior parte do tempo. Segundo a Unesco, os padrões internacionais

¹¹⁶ Tradução livre do original em espanhol.

¹¹⁷ Tradução livre do original em francês.

apontam para a necessidade de sanções proporcionais à infração. Quanto aos prazos, em geral regras de regulação de conteúdo estabelecem prazos de avaliação. No Brasil, processos como os da Rede Record e Rede Mulher duraram quatro anos e terminaram arquivados, favorecendo a sensação de impunidade. O fato de o Ministério das Comunicações congelar em alguns momentos o curso da ação administrativa em função da espera de eventuais resultados no Poder Judiciário também compromete a política pública, chegando a situações caracterizadas de omissão pelo próprio Ministério Público.

Outro aspecto deficiente da política brasileira é que, apesar de as sanções serem gradativas, elas não podem ser consideradas cumulativas em casos de reincidência. Assim, mesmo que uma emissora tenha como prática sistemática a difusão de conteúdos atentatórios contra os direitos humanos, ela nunca chegará, por exemplo, a perder sua licença por este motivo. O valor máximo da multa no Brasil, de R\$ 76 mil reais, tampouco parece dissuasivo. Quando foi processada pelo MPF pelo conteúdo do programa *Tarde Quente*, a RedeTV! cobrava R\$ 13.424,00 por 30 segundos de inserção publicitária. Assim, menos de 3 minutos de anúncio seriam suficientes para pagar o valor máximo de multa que o programa poderia receber. O valor da sanção acaba favorecendo a infração.

Na França e no Reino Unido, por mais que as punições pecuniárias não sejam frequentes – visto que os radiodifusores procuram ajustar sua programação antes de atingirem uma situação passível de sanção –, as multas são calculadas em função da arrecadação dos canais. No Reino Unido, elas têm teto de 250 mil libras ou 5% da receita do canal (o que for maior). Na França, podem chegar a 3% da renda de uma operadora, indo a 5% em casos de reincidência. Em 1992, a multa de 4,5 milhões de euros aplicada pelo CSA à TF1 por não respeitar a cota de conteúdo nacional marcou a história do canal e provocou uma reestruturação de toda a emissora para que este tipo de problema não se repetisse, funcionando inclusive como uma medida pedagógica. Em entrevista à autora, o representante da Unesco afirmou que

"Em se tratando de conteúdo discriminatório e de humilhação, no cenário internacional, muitas democracias fazem restrições maiores aos radiodifusores do que aos indivíduos, porque estes são concessionários de um serviço público. Assim, se um radiodifusor veicula conteúdo discriminatório, de discurso de ódio, as penas e sanções são mais duras. O que parece estranho é que, no Brasil, se alguém faz isso individualmente pode até ser preso, mas não o radiodifusor".

Cabe ao regulador encontrar o equilíbrio correto para que a regulação seja eficaz. De

um lado, não impor sanções muito altas que gerem efeitos secundários indesejados, como demissões de funcionários. De outro, garantir que a sanção de fato estimule a emissora a não seguir violando direitos fundamentais (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006a). Neste sentido, a própria divulgação dos resultados da ação fiscalizatória dos reguladores – da qual o Brasil também carece – funciona como medida inibitória.

Quadro 2: Síntese dos principais traços da política de regulação do setor nos 3 países - elaboração

	Brasil	França	Reino Unido
1. Marco legal com previsão para proteção de direitos humanos na radiodifusão	sim	sim	sim
2. Normas infralegais/administrativas para análise de conteúdo	não	sim	sim
3. Poder normativo do ente regulador	sim	sim	sim
4. Participação do Poder Executivo na formulação da política pública de regulação de conteúdo	sim	sim	não
5. Participação dos entes regulados e da sociedade civil na formulação da política de regulação de conteúdo	não	sim	sim

Quadro 3: Síntese dos principais traços da política de regulação do setor nos 3 países - operância

	Ministério das Comunicações	CSA	OFCOM
1. Modelo de implementação	<i>top down</i>	<i>bottom up</i>	<i>bottom up</i>
2. Implementação por órgão regulador independente	não	sim	sim
3. Competência regulatória sobre o conjunto dos conteúdos da radiodifusão	não	sim*	sim*
4. Monitoramento permanente do conteúdo	não	sim	não

veiculado pelas emissoras			
5. Decisão colegiada	não	sim	sim
6. Mecanismos de <i>enforcement</i>	advertência, sanção pecuniária, suspensão temporária do programa	cartas, advertência, notificação, comunicado na TV, sanção pecuniária, suspensão da programação ou de publicidade, redução da duração da licença, publicização da sanção	advertência, notificação, comunicado na TV, sanção pecuniária, suspensão, revogação da licença, publicização da sanção
a) Sanções pecuniárias dissuasivas	não	sim	sim
b) Possibilidade de redução ou revogação da licença	não	sim	sim
c) Divulgação da análise dos casos e motivos de sua punição	não	sim	sim
d) Grau de operância do sistema de <i>enforcement</i>	fraco	forte	forte
7. Prazos para conclusão dos processos de análise de infração	não	sim	sim
8. Transparência e prestação de contas públicas da ação fiscalizatória	não	sim	sim
9. Efeito prático da regulação de conteúdo	negativo	positivo	positivo

* Para certos conteúdos, como publicidade, há corregulação com outros órgãos.

Fonte: elaboração da autora/2013

Em suma, é possível afirmar que o Brasil dispõe do que seriam os elementos constitutivos básicos de uma política de regulação de conteúdo em casos de violações de direitos humanos na televisão: base legal, um órgão responsável pela fiscalização e

mecanismos de *enforcement* para o cumprimento das normas. A questão são os limites desses elementos e até onde eles estão sendo colocados em prática, ou seja, qual o grau de operância do sistema de *enforcement* e o efeito prático da suposta política de regulação. A atual gestão do Ministério das Comunicações admite que há deficiências.

"Talvez não tenhamos a melhor política para determinar infrações nesses casos, mas temos uma política objetiva que diz porque um determinado caso foi arquivado. Isso já é um grande avanço em termos do que aconteceu durante décadas, quando não havia política para regulação de conteúdo no Brasil e os dirigentes diziam que ao Ministério das Comunicações cabia lidar com infraestrutura. Historicamente, acho que não fizemos tudo o que poderia ser feito, mas o CBT sempre deu base para se sancionar. É claro que ele não prevê uma série de situações, mas os dispositivos que criou são suficientemente abrangentes para gerar um enquadramento de grande parte do que acontece. Se houvesse um regulamento ou lei mais detalhada seria muito mais fácil. Mas não vejo a vigência do CBT por tanto tempo como uma escusa para que o Ministério não aja.. Isso aconteceu por muito tempo, por uma questão da concepção histórica da regulação da radiodifusão. Há que se ficar claro que o Ministério tem poucas ferramentas ao seu dispor, mas tem ferramentas. Cabe fazer as análises".

A decisão política de garantir o respeito ao menos às duas normas consideradas para análise de conteúdo pelos técnicos do Ministério das Comunicações é reconhecida como recente, da gestão iniciada no órgão em 2010. Na ocasião, marcada pela troca de partido político na direção da pasta, depois de seguidas gestões do PMDB, teria havido uma mudança na mentalidade do Ministério – por parte do ministro, dos dirigentes e da equipe – de como tratar a questão. E o Ministério caminharia hoje para responsabilizar cada vez mais as emissoras por práticas "obviamente passíveis de sanção".

A mudança na orientação da política pública parece positiva, mas ainda não pode ser comprovada. No caso do PAI aberto em 2012 sobre o suposto estupro no *Big Brother Brasil*, não se notou uma nova abordagem diante do conteúdo atentatório à dignidade humana veiculado. Outros casos recentes de que este estudo pretendia tratar seguem em andamento no Ministério das Comunicações, inacessíveis à consulta pública. O fato de a política pública não ser explícita – não há sequer uma norma interna do Ministério das Comunicações que a defina em seu conjunto – e de dispor de tão poucos instrumentos de implementação também é revelador da fragilidade do que seria esta "nova orientação" adotada a partir de 2010. Basta

uma nova troca de direção no Ministério para que ela corra o risco de ser descontinuada.

Para o coordenador do Observatório da Mídia, o quadro revela uma política personalista, que funciona de acordo com os interesses do ministro de plantão. Ele aponta que uma política efetivamente pública de regulação de conteúdo precisaria de um órgão independente, que isentasse o governo, como ocorre na França e no Reino Unido, de atuar diretamente neste campo.

"O problema é que, no Brasil, vingou a ideia de que "o Estado precisa das emissoras e as emissoras precisam do Estado", algo muito prejudicial para o debate de conteúdo. A herança da ditadura recente de enxergar regulação de conteúdo como algo ligado à censura política e ideológica acabou sendo cômoda para o governo e os legisladores, na democracia, não criarem indisposições com os radiodifusores e veículos de massa em geral. Houve um comodismo grande por parte dos agentes políticos em estabelecer este escudo, e os direitos humanos acabaram afetados, mesmo que não tenham nada a ver com a questão política ideológica de outrora. Criou-se assim uma coirmandade e uma relação de dependência para a manutenção dos interesses de cada um. Neste cenário, os radiodifusores ajudam o governo de um lado e o governo não regula de outro. Ou seja, é a política da não política, que passa de gestão em gestão do Ministério das Comunicações.

[...]

Quanto aos técnicos responsáveis pela análise das denúncias, por que um tecnocrata, que sabe que a posição da Presidenta da República sobre regulação de conteúdo é a defesa do uso do controle remoto pelo telespectador¹¹⁸, vai se empenhar em responsabilizar uma emissora por uma infração cometida se quando ela chegar ao ministro não dará em nada? Assim os analistas do Ministério acabam fazendo um trabalho burocrático, escudado na letra da lei. É a fiscalização cordial".

O quadro apresentado por Rebouças reflete uma das gramáticas políticas, descritas por Edson Nunes (2010), que até hoje estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: o clientelismo. Entre titulares de cargos públicos e proprietários de emissoras de rádio e TV, vigoraria assim uma relação de troca de favores priorizadora de interesses particulares em detrimento do interesse público, revelando que os desafios para enfrentar as

¹¹⁸ Em diferentes situações, em resposta às reivindicações da sociedade civil por um novo marco regulatório para as comunicações no país, tachadas por setores da imprensa de "controle da mídia", a Presidenta Dilma Rousseff declarou que o único controle da mídia que ela admite é o controle-remoto para o telespectador mudar de canal. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-rejeita-controle-da-midia-proposto-pelo-pt,768884,0.htm>

atuais deficiências da política pública brasileira de regulação de conteúdo podem ser bem maiores.

7.2 CONTRIBUIÇÕES PARA UMA NOVA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE CONTEÚDO QUE PRIORIZE E PROTEJA OS DIREITOS HUMANOS

A atual gestão do Departamento de Acompanhamento e Avaliação do Ministério das Comunicações entende que é possível, com o atual desenho da política pública de regulação de conteúdo, responsabilizar os canais de TV pela veiculação de violações de direitos humanos.

Ao mesmo tempo, cresce e intensifica-se no país, a partir da reivindicação de setores que defendem a teoria democrática da regulação de conteúdo, o debate sobre a necessidade de um novo marco regulatório para as comunicações, que efetive o cumprimento da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à programação das emissoras. Na outra ponta, como mostrado, a teoria liberal encontra abrigo em servidores do Ministério das Comunicações e conta com a defesa incondicional dos principais radiodifusores do país, que utilizam o espaço das concessões públicas de TV para promover a ideia de que qualquer regulação de conteúdo – incluindo a classificação indicativa etária dos programas – seria equivalente à censura. Em editorial do dia 10 de maio de 2007, por exemplo, o jornal *O Globo*, pertencente ao maior grupo de radiodifusão do país, definiu a portaria do Ministério da Justiça sobre a classificação indicativa como "ação indiscutível de censura prévia" (LIMA, 2010, p.66). Com o apoio dos grandes grupos de mídia, a política de classificação etária está atualmente sendo questionada no Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de violar a liberdade de expressão.

Os principais atores deste discurso são a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA), a Associação Nacional de Editores de Revista (ANER), a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Associação Brasileira de Agências de Publicidade (ABAP) e a Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), entre outros. Em 2004, o setor se articulou para derrubar, com sucesso, o anteprojeto de lei, elaborado pelo governo federal, que previa a transformação da Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). Em nota divulgada em 11 de julho de 2004,¹¹⁹ a Abert expressou "perplexidade diante da proposta apresentada, que confunde os conceitos técnicos de conteúdo e plataforma". No texto, a diretoria da entidade afirmou

¹¹⁹ <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=2513>

entender como "uma volta ao obscurantismo de triste memória a pretensão governamental de regular, organizar, planejar, administrar, dirimir conflitos e aplicar penalidades na produção de cinema e audiovisual, interferindo até mesmo em peças publicitárias bem como em programas de cunho jornalístico e esportivo de emissoras de televisão".¹²⁰

É legítimo que se conclua, portanto, que a grande mídia brasileira usa da omissão deliberada de informações para proteger seus interesses, contrariando a liberdade de expressão e os direitos da cidadania de acesso à informação. (LIMA, 2010, p.97).

Hoje, essas empresas de mídia – que "falam" como se fossem representantes de cada um de nós – constituem-se, elas próprias, em importantes e poderosos atores, tanto econômicos quanto políticos, mas, sobretudo, como atores determinantes na construção da opinião pública em todo o mundo. (...) o mercado continua absoluto como única forma admitida pela indústria das comunicações como critério e medida das liberdades de expressão e de imprensa. Qualquer alusão à necessidade de algum tipo de regulação democrática do setor, feita por quem quer que seja, será liminarmente estigmatizada como autoritarismo, stalinismo, totalitarismo. (LIMA, 2010, p.104-105).

Na opinião do autor, a consequência direta desta postura dos grandes grupos de comunicação brasileiros seria a interdição do debate público sobre a necessidade de regulação da mídia e o aprimoramento da democracia no país. É o que Godoi (2005) define como "a discussão sem discussão", "um colete a prova de balas" que trata a censura como a consequência inevitável de qualquer regulação que se queira fazer sobre o setor.

Mas, hoje, quem exerce a censura são os concessionários dos serviços públicos de televisão e seus prepostos colocados em cargos de direção. São eles, e apenas eles, que decidem o que a sociedade quer ver e ouvir. (LEAL FILHO, 2006, p.19)

¹²⁰ "Vale lembrar que houve tentativas anteriores de autorregulação do setor por meio da elaboração de uma minuta de Código de Ética da Radiodifusão Brasileira, cujo texto foi aprovado no XII Congresso Brasileiro de Radiodifusão, realizado em setembro de 1980. Posteriormente, houve algumas reformulações que redundaram em nova redação aprovada em Assembleia Geral Extraordinária da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), realizada em julho de 1993, em Brasília. Apesar do referido código apresentar uma série de restrições quanto ao conteúdo da programação de acordo com os horários de exibição, ele jamais foi aplicado na prática, o que denota resistência dos radiodifusores a esse tipo de controle" (ATTAYDE, 2007, p.315).

[...] enquanto a televisão tiver esse poder e seguir operando sem controle, não haverá democracia plena no Brasil. Continuaremos sendo um país dividido entre uma minoria de cidadãos de primeira classe, informados por fontes amplas e diversificadas, e a maioria da população, de segunda classe, que tem a televisão como sua única janela para o mundo. (LEAL FILHO, 2006, p.12)

Para Rebouças (2006), esse discurso inconsistente dos "donos da mídia" encontra eco junto a uma parcela de formadores de opinião e setores acomodados da sociedade, mesmo que a maioria dos casos não tenha nada a ver com o processo pelo qual o país passou ao longo de seus 75 anos de regimes autoritários. "O que garante esta tranquilidade, e até arrogância, por parte dos radiodifusores é o fato de terem a quase certeza de que não serão tocados em seus privilégios" (REBOUÇAS, 2006, p.10).

Por diversas vezes, o Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, reafirmou à imprensa que a regulação de conteúdo não faz parte dos planos do governo federal. Em evento realizado pelo setor empresarial em agosto de 2013 em São Paulo, por exemplo, ele declarou: "Não estamos falando de regulação de conteúdo. Não vamos fazer a regulação da mídia, especificamente de rádio e TV, para regular e instruir no conteúdo do que é veiculado".¹²¹ Segundo o diretor do DEAA, o Ministério por vezes nega a regulação de conteúdo em função da distorção semântica criada no termo, utilizando em seu lugar expressões menos genéricas, mais específicas, como "cota para produção regional e independente", "propagandas nocivas à saúde" e "discurso do ódio".

Na França, durante muitos anos após a criação do CSA, o órgão francês travou uma batalha jurídica contra os operadores privados do setor, que, também contrários à regulação, buscaram reduzir os poderes do Conselho. Hoje, apesar de certas críticas persistirem – sobretudo no campo da regulação do pluralismo político –, o órgão integra a paisagem institucional do país, e as recomendações que por vezes recebe do Conselho de Estado e do Parlamento vão menos no sentido de limitar suas prerrogativas do que no de reforçar sua legitimidade (AUTIN, 2005).

Mas se esta é a posição do empresariado, não se pode dizer o mesmo da sociedade em geral. Em 1997, uma pesquisa encomendada pelo Ministério da Justiça, com o apoio da Unesco, e realizada pela agência Retrato e pelo instituto Ibope, já mostrava que 75% dos brasileiros gostariam que houvesse algum tipo de controle sobre o que as emissoras colocam no ar (MPF, 2000).

¹²¹ <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-08-06/regulamentacao-dos-meios-de-comunicacao-nao-preve-regular-conteudo-da-midia-diz-bernardo>>

Passados mais de quinze anos, o resultado de uma pesquisa publicada em 2013 pela Fundação Perseu Abramo não difere muito: 70,96% da população acham que deveria haver mais regras de conteúdo para a televisão. A maioria dos entrevistados foi favorável a que não sejam exibidos na TV “conteúdos de violência ou humilhação” contra a população negra (54%), contra gays e lésbicas (54%) e contra mulheres (53%). Admitem tais conteúdos “com regras”, respectivamente 40%, 40% e 41%. Para eles, “humor que ridiculariza as pessoas” não deveria ser veiculado (50%), ou apenas com regras (43%). Da mesma forma, 66% se disseram favoráveis a que a TV não veicule palavrões, 61% a que ela não exponha gratuitamente o corpo da mulher e 60% a que não exponha cadáveres. A maioria também considera que a TV retrata as mulheres às vezes (47%) ou quase sempre (17%) com desrespeito, assim como desrespeita os nordestinos às vezes (44%) ou quase sempre (19%), e ainda a população negra (49% e 17%, respectivamente) – sendo esta retratada menos do que deveria para 52% dos brasileiros e brasileiras (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2013).

Os números indicam uma compreensão de parcela significativa da população acerca da necessidade de alteração na atual política de regulação de conteúdo no país. E reforçam uma série de resoluções da I Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009 a partir da convocação do governo federal, em torno desta agenda. Entre as resoluções aprovadas na I Confecom, estão as seguintes:

- PL 437: Criar um sistema nacional de comunicação, que articule uma arquitetura de participação: conferências periódicas, conselhos em todos os âmbitos, política nacional de comunicação (definida em um plano e órgão regulador com efetiva participação social, para monitoramento e avaliação, a fim de que seja assegurada a implementação do novo marco legal baseado em padrões internacionais de direitos humanos para garantia da diversidade e pluralidade de conteúdo e que garanta conteúdo de produção independente).
- PL 808: Criar mecanismos para normatização e regulação dos conteúdos veiculados pelos meios de comunicação e responsabilização na perspectiva de evitar as práticas discriminatórias e a violação dos direitos humanos.
- PL 289: Submeter o rádio e a TV abertos – que devem continuar a ser prestados em regime público – a claros requisitos contratuais, à regulação e à fiscalização por parte da agência reguladora, tanto no que se refere às concessões de outorgas quanto no que se refere ao conteúdo divulgado.
- PL 654: Recomendar ao Governo Federal que reestruture o Ministério das Comunicações e dê maior transparência aos projetos, estratégias e ações da

pasta, de maneira a garantir que atenda aos interesses da sociedade e não apenas dos grandes grupos de mídia.

– PL 627: Criação, em âmbito nacional, de um observatório dos conteúdos das emissoras de TV, rádio, mídia impressa, programas de auditório humorísticos, a fim de evitar intolerâncias religiosas e discriminações por gênero, orientação sexual, identidades de gênero, sexo, étnicas, geracional, raça e de pessoas com sofrimento psíquico. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2010)

Há, portanto, no Brasil, não apenas uma compreensão da população e de parcela significativa da sociedade civil organizada sobre a necessidade de modificar a atual política de regulação de conteúdo, mas também um compromisso formal do governo federal, através das resoluções da I Confecom, em dar consequência a seus apontamentos. Cabe destacar também que o problema das violações de direitos humanos na programação da televisão brasileira já foi apontado em planos nacionais de políticas públicas de diferentes setores, como o Plano Nacional de Direitos Humanos 3, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Brasil sem Homofobia, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial e a Política Nacional de Juventude, entre outros. Falta, no entanto, decisão política do governo federal e de seu Ministério das Comunicações para garantir o previsto nas diferentes políticas setoriais adotadas pelo país e para implementar as decisões tomadas na I Confecom, através deste importante mecanismo de participação social, utilizado amplamente no país para ouvir a sociedade na elaboração de políticas públicas. É deste patamar, e considerando os padrões internacionais e o conjunto da legislação já em vigor no país, que uma nova regulação de conteúdos que atente contra a dignidade humana deve partir.

Em 2011, dois anos após a Conferência Nacional de Comunicação, a Unesco, que havia acompanhado o processo no Brasil, publicou um estudo com uma série de recomendações ao país, visando enfrentar este e outros problemas no campo da radiodifusão (MENDEL; SALOMON, 2011). É importante destacar duas delas. A primeira, a transferência da execução da política de regulação dos meios de comunicação de massa para uma autoridade independente, que seria mais bem posicionada para agir com imparcialidade em questões de interesse público e evitar a influência indevida de interesses políticos ou da indústria. A capacidade dessa autoridade para operar de forma imparcial seria fundamental para proteger a liberdade de expressão.

O desafio é criar uma relação transparente, de separação e interação adequadas entre o Executivo e o regulador, baseada no entendimento dos claros benefícios

que a sociedade obtém ao liberar a radiodifusão do controle governamental – embora seguindo as diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas do Executivo e pela legislação. (MENDEL; SALOMON, 2011, p.13)

A segunda recomendação trata da elaboração, divulgação e efetiva aplicação das regras relativas ao conteúdo. O estudo aponta a necessidade de um mecanismo infralegal – como um código ou um conjunto de orientações que expliquem como a regra básica legal deve ser interpretada – e da rápida aplicação de penalidades administrativas para garantir o funcionamento da regulação.

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).

No âmbito da União Europeia, a boa regulação é avaliada pela transparência do sistema, sua abertura, pela clareza das regras estabelecidas, o ritmo da tomada de decisão, o fomento à participação, a representação das partes envolvidas e a avaliação do sistema regulatório (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006a, p.127).

Ainda internacionalmente, a realização de Avaliações de Impacto Regulatório também tem se mostrado um meio para promover uma melhor regulação em países europeus e membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A análise não é simples. Enquanto os efeitos da regulação sobre a economia podem ser melhor precisados a partir de indicadores quantitativos, como os índices de produtividade, é mais difícil avaliar se os objetivos sociais foram atendidos – mesmo quando há indicadores preestabelecidos. A abordagem qualitativa tem sido, portanto, a mais frequente (HANS BREDOW INSTITUTE, 2006a). Entre os indicadores utilizados nas Avaliações de Impacto Regulatório no campo do audiovisual estão o monitoramento permanente, o número de reclamações, a rapidez nas decisões, a participação de organizações de auto e corregulação no processo, o reconhecimento e aceitação da regulação, a reação da indústria e da população e a

reação da imprensa às decisões.

É importante pontuar, como lembram Nunes, Ribeiro e Peixoto (2007), que nenhuma regulação será neutra, e que muitos regulados buscam – muitas vezes com sucesso – normas que não afetem seus interesses econômicos e que os protejam de demandas da população. Desta forma, um órgão regulador criado para sanar imperfeições do mercado pode terminar aplicando uma regulação que não necessariamente é a favor do interesse público.

O mercado regulatório pode se constituir, assim, em um selvagem campo de lutas de interesses e tanto pode estar voltado para o público quanto para a preservação de privilégios. Daí a pertinência das recorrentes discussões sobre independência, controle e *accountability* das agências reguladoras. (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2007, p.183)

Neste sentido, cabe uma última reflexão, sobre qual a capacidade dos setores que defendem uma regulação democrática de conteúdo se contrapõem ao discurso atual dos grandes meios de comunicação de massa e influenciarem no processo de elaboração e implementação de uma eventual nova política de regulação de conteúdo para casos de violações de direitos humanos na mídia.

7.2.1 Iniciativas da sociedade civil contra violações de direitos humanos na mídia

A última década foi marcada no Brasil pela expansão de iniciativas de monitoramento de conteúdos que violam os direitos humanos por parte de entidades da sociedade civil. As experiências, que buscam sensibilizar a população para o problema e cobrar respostas das emissoras de radiodifusão e do Estado brasileiro, vão de grupos de pesquisa ligados a universidades a projetos desenvolvidos por organizações não governamentais, alguns em parceria com o Ministério Público ou com o poder Legislativo. Segundo Moreira (2013), há mais de trinta observatórios de mídia em funcionamento no país, com práticas que envolvem monitoramento de conteúdos; elaboração de estudos/pesquisas; ações de formação/mobilização de usuários e profissionais de mídia; recebimento de denúncias/queixas; representação/encaminhamento de denúncias; e incidência política para a elaboração de políticas públicas no setor.

Uma das organizações mais antigas neste campo é a ANDI – Comunicação e Direitos,¹²² fundada já nos anos 1990, com o objetivo de contribuir para um jornalismo que

¹²² <<http://www.andi.org.br>>

denunciasse os abusos e desse visibilidade às violações de direitos de crianças e adolescentes. Ao longo dos anos, a temática de atuação da ANDI se expandiu e a organização passou a trabalhar também com a questão da regulação de conteúdo e das políticas públicas de comunicação, sobretudo com produção de conhecimento e *advocacy*. Em 2000, foi lançada a Rede ANDI Brasil, presente em nove estados, que reaplica a metodologia da ANDI de monitoramento de conteúdo em parceria com diversas organizações da sociedade civil.

Em 2002, a partir de resolução da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos, foi criada a Campanha pela Ética na TV – Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania,¹²³ iniciativa da sociedade civil que conta com o apoio da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Seu principal instrumento de ação é um *ranking* dos programas de TV que mais violam direitos, baseado em denúncias da população e publicado a cada seis meses. A campanha contata os patrocinadores e anunciantes dos programas denunciados, pressionando-os para que deixem de financiar este tipo de conteúdo, e encaminha os casos para a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do MPF.

Na Universidade Federal do Espírito Santo, funciona, desde 2007, o grupo de pesquisa e ação Observatório da Mídia: Direitos Humanos, Políticas e Sistemas.¹²⁴ O grupo realiza um acompanhamento sistemático da produção midiática, com foco no respeito, promoção e proteção dos direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Entre seus objetivos estão o fomento à pesquisa acadêmica e à produção de conhecimento sobre comunicação e direitos humanos, e a formação de uma comunidade científica e política voltada para a pesquisa e ações de controle social dos meios de comunicação. A página do Observatório na internet também traz um formulário para o recebimento de denúncias de irregularidades nas programações dos veículos.

Em junho de 2009, foi criado o Observatório de Mídia e Direitos Humanos na Bahia. Fruto de uma parceria entre o Centro de Comunicação, Democracia e Cidadania (CCDC), da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e as organizações Cipó – Comunicação Interativa, e Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, o Observatório já publicou duas pesquisas resultantes do monitoramento do conteúdo de programas policiais veiculados no estado. A pesquisa “A Construção da Violência na Televisão e em Jornais Impressos da Bahia”¹²⁵ apontou, por exemplo, que 47% das violações cometidas por veículos estão relacionadas à divulgação de dados e identificação de imagens de crianças e adolescentes em situação de risco ou conflito com a lei – prática proibida pelo

¹²³ <<http://www.eticanatv.org.br>>

¹²⁴ <<http://www.ufes.br/observatoriodamidia/>>

¹²⁵ Íntegra disponível em: <<http://cipo.org.br/admin/view/common/file/media/57.pdf>>

Estatuto da Criança e do Adolescente. A pesquisa de 2010 mostrou que o sentenciamento ilegal ou incitamento à violência estava presente em 5% das reportagens dos programas *Na Mira* (TV Aratu/SBT) e *Se Liga Bocão* (TV Itapoan/Record). O Observatório também encaminha denúncias para os órgãos competentes e atua na mobilização da sociedade civil em torno da elaboração e implementação de políticas públicas de comunicação na Bahia.

Em novembro de 2011, foi lançada outra pesquisa sobre a mesma temática: "Televisões: violência, criminalidade e insegurança nos programas policiais do Ceará", fruto de um projeto realizado pelo Fórum Cearense de Direitos Humanos e o Centro de Defesa das Crianças e dos Adolescentes (Cedeca CE). Há dias da semana em que a grade da televisão aberta no Ceará conta com sete horas de programação deste tipo, em cinco programas diferentes: *Barra Pesada* (TV Jangadeiro/SBT); *Cidade 190* (TV Cidade/TV Record); *Comando 22*, *Rota 22* e *Os Malas e a Lei* (TV Diário/Rede Globo).

Há ainda diversas organizações da sociedade civil – como o Instituto Mídia Étnica e a Rede Mulher e Mídia, para citar apenas duas – que desenvolvem ações pontuais diante de violações de direitos humanos praticadas pela mídia. Tais iniciativas, no entanto, apesar de extremamente positivas, têm dois limites: 1) seguem dependentes de organizações que têm algum acúmulo nesse debate; 2) dependem quase que exclusivamente do Ministério Público e do Poder Judiciário para que gerem mudanças concretas na programação da TV.

Buscando enfrentar o problema de maneira sistêmica, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC),¹²⁶ que reúne dezenas de entidades e ativistas que defendem transformações no sistema midiático brasileiro, lançou em maio de 2013 o Projeto de Lei de Iniciativa Popular para uma Mídia Democrática.¹²⁷ Fruto do processo da I Confecom e dos debates e articulações que a seguiram em todo o país, o projeto é um instrumento político de pressão sobre o governo federal e de mobilização social que visa ampliar o debate para toda a sociedade, levando ao Congresso Nacional uma lei que transforme a arquitetura institucional do sistema midiático brasileiro.

A ideia não é nova. Desde o final dos anos 1990, a possibilidade de criação de uma lei única de comunicação eletrônica de massa circula no Congresso Nacional e no governo federal. Um anteprojeto de lei foi elaborado na gestão do ministro Sérgio Motta, mas não chegou a sair do papel. Na época, a expectativa era de uma legislação que pusesse fim "não apenas à orgia de concessões – que garantiram, por exemplo, os cinco anos de mandato do presidente Sarney –, como também contivesse alguma fórmula para o controle público das

¹²⁶ <<http://www.fndc.org.br>>

¹²⁷ Íntegra disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip_versao_final.pdf>

programações de rádio e TV" (LEAL FILHO, 2006, p.71). Em 2005, foi criado um grupo de trabalho interministerial para elaborar um novo anteprojeto. O grupo tinha 180 dias, prorrogáveis por mais noventa, para apresentar seu relatório. Em 2006, o decreto que havia criado o grupo foi derrubado por outro, criando agora uma Comissão Interministerial, sem prazo final para a apresentação de uma proposta de lei. Nunca um relatório foi apresentado. Para além da ideia de criação de uma lei geral para o setor, que simplificasse e reunisse as normas em vigor, há inúmeros projetos que versam sobre a regulação de conteúdo tramitando no Senado e na Câmara dos Deputados.

Segundo o FNDC, até abril de 2012, o Ministério das Comunicações dizia estar trabalhando em torno de uma consulta pública para discutir o marco regulatório das comunicações.¹²⁸ Depois, o Ministério teria passado a tratar o assunto com evasivas e, no último período, a ser mais direto e afirmar que a regulamentação da comunicação não estava na pauta deste governo. A posição de recuo diante de um compromisso firmado anteriormente junto ao movimento resultou na elevação do tom das críticas ao Ministério e no lançamento do projeto de lei de iniciativa popular.

Em relação à regulação de conteúdo, o texto prevê a proibição da veiculação de apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência ou qualquer outra ação ilegal similar contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor, etnia, gênero, orientação sexual, religião, linguagem ou origem nacional (Art.24, § 2º, II). E que os prestadores de serviço de comunicação social eletrônica podem ser responsabilizados *a posteriori* pelos órgãos reguladores ou pelo Poder Judicial no caso de veiculação de programação que afete os direitos ou a reputação individual, coletiva ou difusa, nos casos de veiculação de conteúdo que: I. promova discriminação de gênero, étnico-racial, classe social, orientação sexual, religião ou crença, idade, condição física, região ou país, ou qualquer manifestação de intolerância relativa a esses atributos, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos ou as obras de dramaturgia; II. viole a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, ressalvados os casos de prevalência do interesse público; III. exponha pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento ou humilhação; IV. incite a violência, ressalvadas as declarações feitas por terceiros em programas jornalísticos e as obras de dramaturgia; V. viole o princípio de presunção de inocência; VI. promova proselitismo político, a não ser em conteúdo jornalístico e no horário eleitoral e reservado aos partidos políticos (Art. 24, § 3º).

¹²⁸ <<http://www.paraexpressarliberdade.org.br/>>

Pelo projeto de lei de iniciativa popular, seria criado ainda o Conselho Nacional de Comunicação, como órgão independente, mantido pelo Poder Executivo, com atribuição de acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas e da regulação do setor. A regulação e fiscalização das obrigações legais e contratuais relativas à programação e a definição de normas infralegais, ações regulatórias, sua fiscalização e aplicação de sanções caberiam à Ancine. Por fim, seria criada a figura do defensor dos direitos do público, para canalizar consultas e receber reclamações e denúncias da população.

Todas essas experiências – incluindo instrumentos e mecanismos interessantes adotados na França e no Reino Unido, como o *cahier des charges*, a *maîtrise de l'antenne* e as deliberações do CSA, e o Código de Radiodifusão do Ofcom com suas Notas de Orientação – poderiam e deveriam servir de subsídio ao Ministério das Comunicações em sua missão de garantir o respeito aos direitos humanos na programação das concessionárias de televisão brasileiras. Não se trata de uma tarefa simples. A análise da regulação do setor na França e no Reino Unido mostra a complexidade da arquitetura institucional construída e os desafios cotidianos na implementação da política pública.

O processo envolve ainda outros aspectos, que, por limitação de espaço e escopo, não eram objeto deste trabalho. Afinal, a regulação em casos de violações de direitos humanos é apenas uma parte de uma política pública mais ampla de regulação de conteúdo, que precisa considerar diversos elementos.

É o caso da regulação positiva de conteúdo, que em muitos países funciona como promoção da diversidade e da pluralidade nos conteúdos veiculados, conceitos também diretamente relacionados à garantia dos direitos humanos. Da regulação do telejornalismo, do direito de resposta individual e coletivo e de mecanismos de responsabilização dos veículos pela prática de injúria, calúnia e difamação. Da já citada classificação indicativa e seu caráter essencial na proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Das diferenças em termos de princípios de programação para canais públicos, comunitários ou privados. Da própria qualidade da programação da televisão brasileira – lembrando que a não constatação de violações de direitos não significa necessariamente a transmissão de um conteúdo de qualidade.

Uma política pública de regulação de conteúdo precisa considerar ainda a importância da educação para a mídia e do desenvolvimento de políticas públicas também neste campo. A necessidade de criação de ouvidorias e canais de escuta por parte dos meios de comunicação de massa. E os impactos da excessiva concentração da propriedade dos meios de comunicação

de massa no Brasil sobre o conteúdo veiculado.¹²⁹

Por fim, este debate não pode ser feito sem levar em conta os novos desafios trazidos pela digitalização da TV e pela convergência tecnológica, que reduz as fronteiras entre os serviços audiovisuais, coloca em cheque o conceito de escassez do espectro, potencializa o impacto da internet na cadeia de valor do audiovisual, força mudanças no modelo de negócios das empresas e tem levado diversos países a modificar seus sistemas e mecanismos regulatórios voltados ao conteúdo difundido nas diferentes plataformas. Trata-se, portanto, de uma mudança técnica, econômica e também política, que, como os demais aspectos, precisa ser considerada no momento de se desenhar uma política pública de regulação de conteúdo que proteja os direitos humanos.

Entre esses direitos está, como mostramos, a liberdade de expressão, que também pode ser violada e jamais será garantida em sua plenitude num mercado totalmente desregulado e num ambiente não submetido a regras democráticas. Países de democracia mais consolidada que a brasileira já compreenderam esta questão e adotaram, há décadas, robustas políticas regulatórias da comunicação em sua dimensão econômica, cultural e social. O Brasil precisa avançar neste sentido, e a conjuntura mostra que a alteração deste quadro depende hoje, significativamente, de ações concertadas no âmbito da sociedade civil organizada.

Concluimos afirmando que este trabalho não pretende encerrar o debate sobre o tema. As lacunas apresentadas e a falta de aprofundamento de todos estes aspectos já nos colocam novos desafios para uma futura pesquisa. Mas esperamos, ao final de tudo, colaborar para desconstruir a relação automática criada no Brasil entre regulação de conteúdo e censura. E para fomentar o debate sobre a necessidade do resgate da mídia como espaço público e da urgência de transformações na atual política pública desenvolvida pelo Ministério das Comunicações. É com a partilha de conhecimento, a análise de experiências de outros países, que nos trazem novos elementos de reflexão, e um debate de ideias franco, plural e participativo que poderemos avançar no sentido de ver a televisão brasileira não mais como palco de violações de direitos, mas como arena onde os direitos humanos poderão finalmente ser reconhecidos, protegidos e efetivados. Esta é uma realidade que o Estado brasileiro ainda deve a seu povo.

¹²⁹ Segundo a organização internacional intitulada Artigo 19, seis empresas de mídia controlam o mercado de TV no Brasil. Em conjunto com seus 138 grupos afiliados, elas controlam um total de 668 veículos (TVs, rádios e jornais) e 92% da audiência televisiva. A Rede Globo detém aproximadamente metade do mercado e 54% da audiência da TV. (LIMA, 2010, p.96)

8. REFERÊNCIAS

Entrevistas

ABOUT, Nicolas. **Nicolas About (depoimento, 2013)**. Paris, França, 4 jul. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

DORIZAC, Theo. **Theo Dorizac (depoimento, 2013)**. Londres, Reino Unido, 10 jul. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

FRAU-MEIGS, Divina. **Divina Frau-Meigs (depoimento, 2013)**. Paris, França, 8 jul. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

GINESTE, Pascaline. **Pascaline Gineste (depoimento, 2013)**. Paris, França, 13 jun. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

GODOI, Guilherme Canela de Souza. **Guilherme Canela de Souza Godoi (depoimento, 2013)**. São Paulo, SP, 13 set. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

HUSSON, Roland. **Roland Husson (depoimento, 2013)**. Paris, França, 26 jun. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

OWEN, Eva. **Eva Owen (depoimento, 2013)**. Londres, Reino Unido, 10 jul. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

PATTISON, Vivienne. **Vivienne Pattison. (depoimento, 2013)**. Londres, Reino Unido, 11 jul. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

PIERANTI, Octavio Penna. **Octavio Penna Pieranti (depoimento, 2013)**. Brasília, DF, 22 ago. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

REBOUÇAS, Edgard. **Edgard Rebouças (depoimento, 2013)**. São Paulo, SP, 2 set. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. **Sergio Gardenghi Suiama (depoimento, 2013)**. São Paulo, SP, 17 out. 2012. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

WEIGEL, Grégoire. **Grégoire Weigel (depoimento, 2013)**. Paris, França, 4 jul. 2013. Entrevista concedida a Beatriz Costa Barbosa.

Instrumentos normativos

Acordos, tratados e resoluções internacionais

CONSELHO EUROPEU. **Convenção Europeia de Direitos Humanos**, adotada em 04 nov. 1950.

_____. **Diretiva Televisão Sem Fronteiras (89/552/CEE)**, adotada em 3 out. 1989 e

modificada até 2007.

_____. **Diretiva de Serviços de Meios de Comunicação Audiovisual (2010/13/UE)**, adotada em 10 mar. 2010.

_____. **Recomendação 1277 sobre imigrantes, minorias étnicas e mídia**, adotada em 1995.

_____. **Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção dos menores e da dignidade humana e ao direito de resposta em relação ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia dos serviços audiovisuais e de informação online (98/560/CE)** adotada em 1998.

_____. **Recomendação 1555 sobre a imagem da mulher na mídia**, adotada em 2002.

_____. **Resolução 1510 sobre liberdade de expressão e respeito a crenças religiosas**, adotada em 2006.

_____. **Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção dos menores e da dignidade humana e ao direito de resposta em relação ao desenvolvimento da competitividade da indústria europeia dos serviços audiovisuais e de informação online (2006/952/CE)**, adotada em 2006.

_____. **Recomendação 1805 sobre blasfêmia, insultos religiosos e discurso de ódio contra pessoas baseados em sua religião**, adotada em 2007.

_____. **Recomendação nº R (97) 20 do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre o "discurso de ódio"**, adotada em 2007.

_____. **Recomendação nº R (97) 21 do Comitê de Ministros aos Estados membros sobre a mídia e promoção de uma cultura de tolerância**, adotada em 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

_____. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**, adotada em 7 mar. 1966 em Nova Iorque.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, adotada em 19 dez. 1966.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, adotada em 22 nov. 1968.

_____. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)**, adotada em 9 jun. 1994.

Brasil

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 out. 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a

68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. 35ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

_____. **Decreto 20.047**, de 27 de maio de 1931. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional.

_____. **Decreto 21.111**, de 1o de março de 1932. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional.

_____. **Código Brasileiro de Telecomunicações**. Lei nº 4.117, de 27 ago. 1962.

_____. **Regulamento dos Serviços de Radiodifusão**. Decreto nº 52.795, de 31 out. 1963.

_____. **Decreto-Lei 200**, de 25 fev. 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa

_____. **Decreto-lei nº 236**, de 28 fev. 1967. Complementa e modifica o Código Brasileiro de Telecomunicações.

_____. **Lei do Preconceito Racial**. Lei nº 7.716, de 5 jan. 1989.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Lei nº 8.069, de 13 jul. 1990.

_____. **Lei Geral das Telecomunicações**. Lei nº 9.472, de 16 jul. 1997. Dispõe ainda sobre a criação da Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações.

_____. **Estatuto do Idoso**. Lei nº 10.741, de 1º out. 2003.

_____. **Estatuto da Igualdade Racial**. Lei 12.288, de 20 jul. 2010.

_____. **Lei de Acesso à Informação**. Lei nº 12.527, de 18 nov. 2011.

_____. **Estatuto da Juventude**. Lei 12.852, de 5 ago. 2013.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Regimento interno**. Portaria 313, de 23 jun. 2003.

_____. **Convênio nº 1/2007**, de 21 de Maio de 2008. Delega competências do Ministério das Comunicações, de fiscalização da radiodifusão, à Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus 82.424-2**. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. **Regulamento de Sanções Administrativas**. Portaria nº 112, de 22 abr. 2013.

Projeto de lei de iniciativa popular da Comunicação Social Eletrônica. Disponível em: <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/arquivos-nocms/plip_versao_final.pdf>. Acesso em: 24 set.13.

França

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, adotada em 26 ago. 1789. Disponível em: <http://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html>. Acesso em: 05 fev. 2013.

_____. **Lei nº 70-643 de 17 de julho de 1970**, relativa à garantia dos direitos individuais dos cidadãos. Versão consolidada em 01 jan. 1973. Disponível em: <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693897>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. **Lei nº 86-1067 de 30 de setembro de 1986**, relativa à liberdade de comunicação (Loi Léotard). Versão consolidada em 3 fev. 2012. Disponível em: <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512205&fastPos=1&fastReqId=78965485&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>>. Acesso em: 20 maio 2013.

_____. **Lei nº 89-25 de 17 de janeiro de 1989**, que alterou a Lei nº 86-1067 de 30 de setembro de 1986. Versão consolidada em 13 jul. 2001. Disponível em: <legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000321869>. Acesso em: 20 maio 2013.

_____. **Lei nº 90-615 de 13 de julho de 1990**, relativa à repressão de todo ato racista, antisemita ou xenófobo. Versão consolidada em 34 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000532990>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. **Lei nº 93-2 de 4 de janeiro de 1993**, sobre a reforma do processo penal. Versão consolidada em 01 jan. 2013. Disponível em: <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000178780>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

Reino Unido

OFCOM. **Broadcasting Code**. 2005. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/broadcasting/broadcast-codes>>. Acesso em: 25 maio 2013.

REINO UNIDO. **Broadcasting Act 1990**. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. **Broadcasting Act 1996**. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/55/contents>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. **Human Rights Act 1998**. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. **Office of Communications Act 2002**. Disponível em: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020011_en_1>. Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. **Communications Act 2003**. Disponível em:
<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

Processos administrativos e judiciais

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. PAI 53000.011224/2005 Rádio e Televisão Record. Brasília, 2005.

_____. PAI 53000.011227/2005 Rede Mulher de Televisão. Brasília, 2005.

_____. PAI número 53000.057159/2005 Rede TV!. Brasília, 2005.

_____. PAI número 53000.005552/2006 Rede TV!. Brasília, 2006.

_____. Nota Técnica 87/2012/CGAO/DEAA/SCE-MC. Brasília, 2012.

_____. PAI 53000.071692/2006 TV Brasília. Brasília, 2006.

_____. Parecer 631/2012/CONJUR-MC/CGU/AGU. Brasília, 2012.

MPF. Ação Civil Pública em face do SBT. Belo Horizonte, 19 out. 2000.

_____. Ação Civil Pública em face da Rádio e TV Bandeirantes. Belo Horizonte, 11 mar.2003

_____. Ação Civil Pública em face das TVs Cidade, Jangadeiro e Diário. Fortaleza, 26 ago. 2003.

_____. Ação Civil Pública em face da Rede Record de Televisão, Rede Mulher de Televisão e União Federal. São Paulo, 10 dez. 2004.

_____. Ação Civil Pública em face da Rede TV!, de João Kleber e União Federal. São Paulo, 24 out. 2005.

_____. Ação Civil Pública em face da TV Brasília. Brasília, 14 mar. 2006.

_____. Ação Civil Pública em face da Rádio e Televisão Record. São Paulo, 20 jul. 2006.

_____. Ação Civil Pública em face da RedeTV!. São Paulo, 1º dez. 2008.

_____. Ação Civil Pública em face da Rede Globo e da União. São Paulo, 24 abr. 2012.

OFCOM. Adjudication of Ofcom Content Sanctions Committee - Channel Four Television Corporation in respect of its service Channel 4. 24 maio 2007. Disponível em:
<http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/content-sanctions-adjudications/channel4_cbb/>. Acesso em: 15 jul.2013.

_____. Broadcast Bulletin Issue nº 145. 09 nov. 2009. Disponível em:

<<http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/broadcast-bulletins/obb145/>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. Broadcast Bulletin Issue nº 179. 04 abr. 2011. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/enforcement/broadcast-bulletins/obb179/>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

Publicações

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento** (1947). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1994.

AGUILLAR, F. H. **Direito econômico**. São Paulo: Atlas, 2006.

ALBUQUERQUE, Afonso de. O paralelismo político em questão. **Revista Compólitica**, v. 2, n. 1, ed. jan-jun, 2012.

ANDI; INTERVOZES. **Mídia e Infância: O impacto da exposição de crianças e adolescentes a cenas de sexo e violência na TV**. 2012. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/midia-e-infancia-o-impacto-da-exposicao-de-criancas-e-adolescent>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

ARTICLE 19. **Declaração final da missão ao Brasil** sobre a situação da liberdade de expressão. São Paulo/Londres: Article 19, ago 2007. Disponível em: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/brazil-mission-statement-port.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

ATTAYDE, Maria Cristina. A lei geral de comunicação eletrônica de massa e a qualidade da programação televisiva. **Revista do Serviço Público Brasília**, 58 (3): 303-322 Jul/Set 2007 - ENAP.

AUTIN, Jean-Louis. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France. **Revista catalana de dret públic**, 34, 2005, p.83.

BERTRAND, Claude-Jean Bertrand. **O arsenal da democracia: Sistemas de Responsabilização da Mídia**. Bauru: EDUSC, 2002.

BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. **O Direito da Comunicação e da Comunicação Social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

BUCKLEY, Steve; DUERM, Kreszentia; MENDEL, Toby; O SIOCGRU, Sean. **Broadcasting, Voice and Accountability**. A public interest approach to policy, law, and regulation. Washington, D.C: The World Bank Group, 2008.

CANOTILHO, JJ Gomes; MACHADO, Jónatas E. M. **"Reality Show" e liberdade de programação**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CASHMORE, Ellis. **...E a televisão se fez**. São Paulo: Summus, 1999.

CETIC.BR. **Pesquisa TIC Domicílios e Usuários 2012**. São Paulo, 2013.

CHAUÍ, Marilena. Prefácio. In: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre televisão**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

COMISSÃO EUROPEIA. **Gouvernance européenne – un Livre blanc**. 2001. Disponível em: <http://europa.eu/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2013.

_____. **Relatório da Comissão ao Parlamento europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões relativo à aplicação da diretiva 2010/13/UE** (diretiva dos Serviços de Mídias Audiovisuais). Bruxelas, 2012. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=pt&ihmlang=pt&lng1=pt,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=689137:cs>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

COMPARATO, Fábio K. Prefácio. In: LIMA, Venício. **Liberdade de expressão X Liberdade de imprensa: Direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

CSA.. **Bilan de la réflexion sur les émissions dites «de télé réalité»**. Set 2011. Disponível em: <<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-etudes/Les-etudes-du-CSA/Reflexion-sur-les-emissions-dites-de-telerealite-Auditions-du-CSA-bilan-et-preconisations>>. Acesso em: 17 jun 2013.

_____. **Déontologie des contenus audiovisuels: bilan 2010**. Mar 2011. Disponível em: <<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-etudes/Les-etudes-du-CSA/Bilan-2010-du-groupe-de-travail-Deontologie-des-contenus-audiovisuels>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

_____. **Rapport Annuel 2012**. Mai 2013. Disponível em: <<http://www.csa.fr/Etudes-et-publications/Les-rapports-annuels-du-CSA/CSA-Rapport-annuel-2012>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

D'ARMA, Alessandro. United Kingdom. In: SOUSA, Helena; TRUTZSCHLER, Wolfgang; FIDALGO, Joaquim; LAMEIRAS, Mariana (Org.). **Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis**, p. 180-191. Braga: CECS, University of Minho, 2013.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1990.

DAHL, Robert A. **La Democracia y sus Críticos**. México: Paidós, 1991.

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília: UnB, 2001.

FISS, O. M. **A ironia da liberdade de expressão: estado, regulação e diversidade na esfera pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FRAU-MEIGS, Divina; JEHEL, Sophie. France. In: SOUSA, Helena; TRUTZSCHLER, Wolfgang; FIDALGO, Joaquim; LAMEIRAS, Mariana (orgs.). **Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis**. Braga: CECS, University of Minho, 2013, p.39-55.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun de 2000.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Pesquisa de Opinião Pública "Democratização da Mídia"**. Ago 2013.

GODOI, Guilherme Canela de Souza. Comunicações no Brasil: da Confusão Legal à Necessidade de Regular. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 27., 2004, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: PUC/RS, 2004. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2004/resumos/R1106-1.pdf>>. Acesso em 15 out.2012.

_____. Liberdade de Expressão: Problematizando um Direito Fundamental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 28, 2005, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: UERJ, 2005. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2005/resumos/R0559-1.pdf>>. Acesso em 16 out.2012.

_____. Regulação das comunicações: porquês, particularidades e caminhos. In: SARAVIA; Enrique, MARTINS; Paulo Emílio Matos e PIERANTI; Octavio Penna (Org). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALLIN, Daniel; MANCINI, Paolo. **Comparing media systems: three models of media and politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HANS BREDOW INSTITUTE. **Etude sur les mesures de corégulation dans le secteur des médias**. Hamburgo, 2006a.

_____. **Etude sur les mesures de corégulation dans le secteur des médias – Media Systems/Country Reports**. Hamburgo, 2006b.

HANS BREDOW INSTITUTE; INTERDISCIPLINARY CENTRE FOR LAW; CENTER FOR MEDIA AND COMMUNICATION STUDIES; CULLEN INTERNATIONAL; PERSPECTIVE ASSOCIATES. **INDIREG. Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive**. University of Hamburg/Katholieke Universiteit Leuven/Central European University, 2011.

HARGRAVE, Andrea Millwood; LIVINGSTONE, Sonia. **Harm and Offense in Media Content: a review of the evidence**. Bristol, UK/Chicago, USA: Intellect, 2009.

HITCHENS, L. **Broadcasting pluralism and diversity**. A comparative study of policy and regulation. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2006.

INTERVOZES. **Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países**. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

JAMBEIRO, Othon. A Re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (Org). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p.99-125.

KOLESKI, Fábio Lúcio. França. In: **Estudo Comparativo de Modelos Regulatórios Nacionais**. Brasília:Anatel, 2007. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=207307&assuntoPublicacao=Estudo%20Comparativo%20de%20Modelos%20Regulat%F3rios%20Nacionais&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=207307.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

LEAL FILHO, Laurindo Lalo. **A TV sob controle: a resposta da sociedade ao poder da televisão**. São Paulo: Summus Editorial, 2006.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão X Liberdade de imprensa: Direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, n. 32, 1972, p. 298-310.

MACÉ, Eric. Ne pas quantifier, ne pas nommer: L'impossible lutte contre les discriminations dans les programmes de la télévision française. In: GUÉNIF-SOUILAMAS, Nacira (Org). **La république mise à nu par son immigration**. Paris: Éditions La Fabrique, 2006.

MAGGETTI, M. **Between Control and Autonomy: Implementing Independent Regulatory Agencies**. Conferência Frontiers of regulation: assessing scholarly debates and policy challenges. Bath: ECPR, Standing Group on Regulatory Governance, set. 2006.

MARTINS, Paula L. Conteúdo e extensão da liberdade de expressão e suas limitações legítimas. In: **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.

MCGONAGLE, Tarlach. **La protection de la dignité humaine dans le secteur européen de l'audiovisuel**. IRIS plus, edição 2007-6. Strasbourg, França: Observatoire européen de l'audiovisuel. Disponível em: <http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus6_2007.pdf.fr>. Acesso em: 06 jun. 2013.

MCKENZIE, Robert. Comparing Media Regulation Between France, the USA, Mexico and Ghana. In: **Comparative Media Law Journal**, n° 6, dez 2005. Disponível em:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/comlawj/cont/6/arc/arc5.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

MEDIABOOK 2011. **Hábitos da Mídia e Investimento Publicitário em 2010**. São Paulo: Ibope, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1990.

MELODY, W. H. On the meaning and importance of independence in telecoms reform. **Telecommunications Policy**, (21) 3, 1997, p.195-199.

MENDEL, Toby. **Public Service Broadcasting. A comparative Legal Survey**. Kuala Lumpur: Unesco, Asia Pacific Institute for Broadcasting Development, 2000.

MENDEL, Toby; SALOMON, Eve. **O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros**. Série Debates CI, nº7, fev 2011. Brasília: Unesco, 2011.

MILL, John Stuart. **A Liberdade. Utilitarismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Caderno da 1ª Conferência Nacional de Comunicação**. Jun. 2010.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Plano Anual de Fiscalização dos Serviços de Radiodifusão 2013**. Ago. 2012.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Geórgia. A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação – empecilho à elaboração de políticas públicas de comunicação. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (org). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p.259-275.

MOREIRA, Douglas Silva. **Observatórios de mídia: contribuições para a proteção de direitos humanos nos meios de comunicação**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

NAPOLITANO, Carlo José. Regulação Jurídica Constitucional da Liberdade de Expressão e a sua Concretização pelo Supremo Tribunal Federal: análise do caso Siegfried Ellwanger. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 35., 2012, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2012/resumos/R7-0345-1.pdf>>. Acesso em 20 out.2012.

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau. In: QUIRINO, Célia Galvão; VOGA, Claudio; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org). **Clássicos do pensamento político**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

NICOLAIDES, P. Regulation of Liberalised Markets: A New Role for the State? In: D.

GERADIN, D.; MUÑOZ, R. / PETIT, N. (Org), **Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance**. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing Inc, 2005, p. 23-42.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro M.; PEIXOTO, Vitor. Agências reguladoras no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). In: **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp Editora, 2007.

OFCOM. **Annual Plan 2013/14**. Mar 2013. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/files/2013/03/annplan1314.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

_____. **Guidance Notes – Harm and offence**. Jul. 2012. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/831193/section2.pdf>>. Acesso em: 10 jul.2013.

_____. **Penalty Guidelines**. Jun. 2011. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/penalty-guidelines/statement/>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. **Procedures for investigating breaches of content standards for television and radio**. Jun. 2011. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/guidance/june2011/breaches-content-standards.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

_____. **Simplification Plan: Reducing regulation and minimising administrative burdens**. Dez 2007. Disponível em: <<http://www.ofcom.org.uk/files/2010/06/Simplification-Plan-Reducing-regulation-and-minimising-administrative-burdens.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

_____. **The Ofcom Media Tracker survey: 2010 survey results**. Jun 2011. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/reviews-investigations/psb-review/psb2011/Perceptions-F.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____. **UK audience attitudes to the broadcast media: a summary of findings**. Ago 2012. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/UK-Audience-attitudes.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: ação e omissão no Brasil pós-1964**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

_____. Censura versus regulação de conteúdo: em busca de uma definição conceitual. In: SARAVIA; Enrique, MARTINS; Paulo Emílio Matos e PIERANTI; Octavio Penna (Org). **Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PIERANTI, Octavio Penna; ZOUAIN, Deborah Moraes. Liberdade de Imprensa e Pluralidade das Comunicações no Brasil: um Ensaio à Luz das Considerações de Robert Dahl. In:

CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: UnB, 2006. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/CR1071-2.pdf>>. Acesso em 16 out.2012.

PROSSER, Tony. Self-regulation, Co-regulation and the Audio-Visual Media Services Directive. **Journal of Consumer Policy**, volume 31, edição 1, março 2008. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10603-007-9055-0>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

RAMOS, Murilo. Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (Org). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p.19-48.

REBOUÇAS, Edgard. Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: UnB, 2006. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/CR1683-2.pdf>>. Acesso em 16 out.2012.

_____. Lobby nas políticas e estratégias de comunicações: a movimentação dos atores sociais no Brasil e no Canadá. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 27., 2004, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: PUC/RS 2004. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2004/resumos/R0749-1.pdf>>. Acesso em 15 out.2012.

RODRÍGUEZ, Andrés Betancor. Están justificadas las autoridades administrativas de control del contenido de las emisiones?. **Revista catalana de dret públic**, n. 34, 2007, p.31-82. Disponível em: <http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/revista.2007-05-08.9854996892/article.2007-05-08.3137716861/ca?set_language=ca&cl=ca>. Acesso em: 15 jun. 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. Versão para eBook: Ridendo Castigat Mores, 2001. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html>>. Acesso em: 1 jun. 2013.

SALOMON, Eve. El papel de la autoridad reguladora en la alfabetización mediática. **Comunicar Revista Científica de Educomunicación**, nº 32, v. XVI, 2009, p.147-156.

_____. **Guidelines for Broadcasting Regulation**. Paris: UNESCO and CBA, 2006.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (Org). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

SCHEUER, Alexander; STROTHMANN, Peter. La surveillance des médias à l'aube du XXIe siècle : Quelles doivent être les obligations d'une régulation en matière de radiodiffusion, de télécommunications et de concentrations? **IRIS plus**, edição 2002-2. Strasbourg, França: Observatoire européen de l'audiovisuel. Disponível em: <http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2002.pdf.fr>. Acesso em: 06 jun. 2013.

SMITH, W. Utility Regulators: The Independence Debate. **Public Policy for the Private Sector**, 127, 1997, p.1-2.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA, Regina Luna Santos de. A "cordialidade" na gramática política brasileira e seus efeitos na (in)definição de políticas universais e democráticas de comunicação. In: RAMOS, Murilo; SANTOS, Suzy dos (Org). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p.149-173.

STROPPA, T. **As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministério para las administraciones públicas, 1994.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. O Direito Fundamental à Comunicação e o STF. In: **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Ed. Quartier Latin do Brasil, 2009.

SYNOVATE. **Audience attitudes towards offensive language on television and radio**. Ago 2010. Disponível em: <<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/tv-research/offensive-lang.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

UNESCO. **Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação**. Rio de Janeiro: FGV, 1980.

VAN CUILENBURG, Jan; MCQUAIL. Denis. Media policy paradigm shifts. Towards a new communications policy paradigm. **European Journal of Communication**, Vol. 18 (2), 2003, p.181-207.

WEFFORT, Francisco C. (org). **Os Clássicos da Política**. volume 1, 10a edição. São Paulo: Editora Ática, 1998.

WIMMER, Miriam. Pluralismo e diversidade nos meios de comunicação de massa: sobre consensos e contendas. **Revista Brasileira de Políticas de Comunicação**, n.1, 2011 – Universidade de Brasília.

Sites

CSA – <http://www.csa.fr>

OFCOM – <http://www.ofcom.uk>

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES – <http://www.mc.gov.br>

MPF – <http://www.mpf.mp.br>

ANEXO I – Casos não tratados pelo Ministério das Comunicações

Abaixo, descrevemos, a partir de documentos do Ministério Público Federal, alguns casos que não foram motivo de intervenção do Ministério das Comunicações junto às emissoras. O objetivo desta compilação é ilustrar como, funcionando apenas quando provocado via denúncias diretas, o regulador brasileiro tem deixado casos graves de violação de direitos humanos sem responsabilização ulterior. O conjunto de exemplos não é exaustivo, mas representativo da amplitude do problema.

1. Violação da dignidade humana – programa *Hora da Verdade*/Rádio e Televisão Bandeirantes

Em 11 de março de 2003, a Procuradoria da República em Minas Gerais moveu Ação Civil Pública em face da TV Bandeirantes em função de uma série de violações de direitos fundamentais praticadas no programa *Hora da Verdade*, da apresentadora Márcia Goldschmidt. De acordo com o MPF, à época o programa levava ao ar, no período vespertino,

[...] atrações cultural e socialmente indigentes, que mostram o ser humano em condições degradantes, expõem crianças a situações constrangedoras, exploram o sexo de maneira libidinosa, estimulando a erotização precoce do comportamento da criança e do adolescente, apresentam humor grosseiro e vulgar, estendendo-se por longas horas de conversação tatibitate e desprovida de conteúdo. (MPF, 2011, p.3)

O objetivo da Bandeirantes seria o do lucro empresarial às custas de um capitalismo selvagem. A ação cita um ofício do Ministério da Justiça,¹³⁰ datado de abril de 2002, que já caracterizava o *Hora da Verdade* da seguinte forma: temática imprópria, sensacionalismo, exploração aviltante da condição humana, tudo sob a desculpa de estar prestando um serviço à comunidade. O MJ afirmava ainda que o monitoramento das apresentações havia revelado um quadro de situações constrangedoras. A ação do MPF cita exemplos de casos tratados no programa: "Filha de 3 meses morre e o pai confirmou que a mãe a espancou" (são mostradas cenas das lesões na criança espancada); "Menores vítimas do professor pedófilo contam a

130

Ofício MJ/SNJ/CCLASS/Nº72, 18 abr. 2002.

verdade" (crianças atrás de uma tela contam como o pedófilo fazia para conquistá-las); "Mãe se irrita com o choro e afoga o bebê de 2 meses no balde"; "Moça virgem foi violentada por 6 homens e conta a história de como ocorreu o estupro".

A conclusão do Ministério Público foi a de que a emissora vinha constantemente explorando a intimidade de seres humanos, oferecendo a miséria humana como entretenimento através de um conteúdo e temática altamente perversos. Mesmo assim, não houve medida do Ministério das Comunicações contra a Bandeirantes.

2. Exposição de pessoas ao constrangimento, humilhação e violação da presunção de inocência – programas *Cidade 190/TV Cidade; Barra Pesada/TV Jangadeiro; e Rota 22/TV Diário*

No dia 26 de agosto de 2003, o Ministério Público Federal no Ceará moveu uma Ação Civil Pública contra a União Federal, o Estado do Ceará e as concessionárias TV Cidade, TV Jangadeiro e TV Diário por violações de direitos humanos praticadas por repórteres e autoridades policiais nos respectivos programas *Cidade 190*, *Barra Pesada* e *Rota 22*, veiculados pela manhã ou no horário vespertino. Segundo o MPF, os apresentadores dos referidos programas tecem comentários que ferem a dignidade da pessoa humana e expõem ao ridículo os presos provisórios, conseguindo entrevistas e filmagens de suspeitos e indiciados sem a sua autorização, com a conivência das autoridades locais. Os repórteres também pressionam pessoas sob tutela policial a falar em frente às câmeras, numa postura intimidatória e ofensiva. Enquanto isso ocorre, as autoridades policiais mantêm-se inertes e muitas vezes até incentivam o repórter na coleta de depoimentos. As entrevistas partem do pressuposto que os suspeitos cometeram o crime do qual são acusados. Se o crime é negado, os entrevistados são ridicularizados.

Não bastassem essas barbaridades, que de resto só atingem pessoas de baixa condição financeira – o que se observa já pelas roupas e calçados, não raro esfarrapados e também pelo desamparo, que se nota pelo completo desconhecimento do que está ocorrendo ou pode vir a ocorrer, sem a presença de advogado ou defensor –, há também que se ressaltar que as imagens mostram as pessoas nos ângulos o mais possível favoráveis a deixar-lhes a aparência grotesca, desajeitada, com ar de esculacho, por vezes reforçado com hematomas, contusões e escoriações. (MPF, 2003, p.3)

Após as entrevistas, os apresentadores fazem comentários sobre as matérias, nos quais, invariavelmente, utilizam expressões ofensivas à honra e à imagem das pessoas. As reportagens em delegacias são alternadas com cenas de cadáveres e corpos mutilados. Entre os exemplos de matérias citados na ACP do Ceará estão: "Tarado reconhecido por outra vítima e abuso sexual. Atentado violento ao pudor e estupro. Francisco José Rangel de Lima foi preso em flagrante"; "Adolescente de 16 anos de nome José Idécio foi assassinado a facadas. Entrevista com o primo da vítima"; "Imagens de José Alves de Sousa, homossexual encontrado morto em sua residência, no município de Maracanaú, em avançado estado de putrefação".

Outra reportagem citada na ACP trata de um "quebra-quebra" que teria ocorrido entre um casal após a esposa ter abandonado o marido por outra mulher. O repórter comenta que o marido perder a esposa para uma mulher é "esculhambação". Em outra, sobre a prisão de um acusado de traficar maconha, o repórter pergunta em que o suspeito trabalha. O entrevistado diz que faz "bico" de todo jeito e que trabalha como servente. Ele é interrompido pelo repórter com a seguinte observação: "Quer dizer que quando você está fumando maconha, você faz um biquinho (o repórter faz um gesto como se estivesse fumando)". O acusado diz que não é viciado, e o repórter esclarece que "pensava que fazer bico era fumar maconha, puxar a bicha e ficar muito doido!". De acordo com os procuradores que assinam a ação, é

Inadmissível que programas contendo essas cenas e diálogos permaneçam no ar no horário em que as famílias se reúnem para almoçar, em que as crianças, no sistema de televisão aberto, podem ser os destinatários dessas imagens grotescas. Intolerável, ainda, que presos e detidos das camadas mais pobres da população – e somente eles – tenham sua honra maculada, dia após dia, como se nem fossem humanos, porquanto nenhuma dignidade lhes é garantida. (MPF, 2003, p.8)

[...] o devassamento da intimidade se faz com vistas ao desprezo e escárnio, face o comportamento e as preferências sexuais, principalmente, mas também quanto a atividade praticada, aspectos físicos e psicológicos do preso ou indiciado que, em tais casos, sempre merecem "cacete e pau" ou "pena de morte", distintamente de outras pessoas, que – entendem os locutores e repórteres – "normais". [...] a dignidade da pessoa – inerente não ao sujeito em si, mas à qualidade de ser humano –, a sua reputação e as características particulares (qualidades) que lhe conferem o respeito dos concidadãos, são ignorados e sobrepostos por insultos, prejulgamentos, ofensas morais subjetivas e objetivas,

impropérios e rogos de desgraças. (MPF, 2003, p.9)

3. Violação da dignidade de crianças – programa *Sônia e Você*/Rádio e Televisão Record

No dia 20 de julho de 2006, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo moveu Ação Civil Pública em face da Rádio e Televisão Record e também da União Federal pela veiculação de imagens expondo uma criança com câncer a situação degradante. Em 16 de agosto de 2005, o programa *Sônia e Você*, sob o pretexto de divulgar ações de uma instituição que cuida de meninos e meninas com câncer, exibiu a cena de um garoto doente que chorava compulsivamente enquanto sua cabeça era raspada diante das câmeras. A imagem foi difundida tendo como trilha sonora a mesma música que, à época, mostrava o drama da personagem com leucemia vivida por Carolina Dieckmann na novela *Laços de Família*.

Segundo o MPF, durante trinta minutos, a emissora explorou a imagem e o sofrimento de Guilherme, de sete anos, filho de uma família pobre do Paraná. Guilherme, assim como a personagem da novela, tinha leucemia e iria se submeter a uma cirurgia de transplante de medula. A matéria tinha como mote “a arte imita a vida, e a vida imita a arte”, e assim a Record cuidou para que o menino fosse exposto às mesmas vicissitudes enfrentadas pela personagem da ficção, que havia protagonizado uma cena que se tornou clássica no mundo das telenovelas brasileiras. Raspar os cabelos era parte do procedimento médico prévio à cirurgia.

A ACP relata que a curta cena do choro do menino foi exibida repetidas vezes, acompanhada da trilha sonora da novela e com a sobreposição da imagem da personagem de Carolina Dieckmann com a de Guilherme, ofendendo visivelmente os direitos indisponíveis da criança à dignidade, ao respeito e à imagem.

A “criação” mereceria apenas o desprezo de qualquer pessoa dotada de inteligência mínima, não fosse a repugnante exploração comercial dos sentimentos e da doença de uma criança de sete anos de idade. (MPF, 2006, p.4)

Não bastasse o sofrimento diante da iminente cirurgia, o menino ainda foi obrigado a suportar a presença de uma equipe de televisão que não se deu por satisfeita enquanto não produziu um material capaz de atrair a audiência. Em busca de pontos no Ibope, a emissora não teve escrúpulos em exhibir o corpo seminu da criança ou debater com a família (e na presença do próprio paciente)

os riscos da cirurgia. Ou, como já mencionado, exibir *ad nauseam* as lágrimas do menino enquanto via seus cabelos serem raspados. (MPF, 2006, p.9)

O MPF chegou, sem sucesso, a buscar a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta pela TV Record, pedindo, entre outros pontos, que a emissora se abstinhasse de transmitir cenas vexatórias ou constrangedoras com a participação de crianças ou adolescentes. A União foi citada na ação pelo fato de o Ministério das Comunicações, incumbido de fiscalizar os concessionários de radiodifusão, permanecer, na avaliação do MPF, "inerte há anos". A ação pedia que a Justiça ordenasse a instauração de um procedimento administrativo contra a emissora por parte do Ministério. Mesmo assim, não houve procedimento sobre o caso.

4. Violação de direitos e interferência em investigação policial – programa *A Tarde é Sua/ RedeTV!*

Em 1º de dezembro de 2008, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo moveu uma Ação Civil Pública em face da Rede TV! pela violação de direitos de adolescentes e interferência em investigação policial. No dia 15 de outubro do mesmo ano, a emissora exibiu, no programa *A Tarde é Sua*, uma entrevista ao vivo com Eloá Cristina Pimentel, de quinze anos, que vinha sendo mantida refém pelo ex-namorado, Lindemberg Alves, havia cinco dias. Sequestrador e vítima se transformaram na principal atração do dia do show da apresentadora Sônia Abrão. O caso, que teve ampla repercussão nacional, terminou com a morte de Eloá e com lesões sérias em sua amiga Nayara, também mantida em cárcere privado pelo rapaz.

Segundo a ação do MPF, inicialmente a emissora exibiu uma entrevista gravada pelo telefone com Eloá e Lindemberg. Na ocasião, o repórter Luis Guerra deu conselhos ao sequestrador e à vítima:

Fica tranquilo... Eu sei que é difícil, mas procura se acalmar"; " Então confia nele, passa tranquilidade"; "Não fique nervoso. A gente conseguiu o telefone através da nossa produção, [...] de uns parentes seus mesmo"; "A gente vai entrar em contato com a polícia. A gente tá confiando em você, sabe que você é um rapaz de bem, que você não quer fazer nada de errado. (MPF, 2008, p.3-5)

Posteriormente, foi a ar a entrevista ao vivo, feita também por telefone, conduzida pela apresentadora do programa. No momento, a Polícia Militar pediu para emissora tirar a reportagem do ar. A corporação considerou que a atitude da RedeTV! foi incorreta e colocou em risco todo o trabalho dos negociadores. Na avaliação do MPF, em conversa com o sequestrador, Sônia Abrão assumiu, ao vivo, nítida posição de intermediadora das negociações:

Mas eles não vão invadir, Lindemberg. Eles não têm essa intenção de maneira nenhuma. É aquilo que eu tô falando pra vocês, a polícia tá vindo de perto o sofrimento dos seus parentes, o sofrimento dos parentes da Eloá. Você acha que eles vão querer provocar uma morte aí dentro? De jeito nenhum, de jeito nenhum, tá? Eles não vão nem se aproximar mais. (MPF, 2008, p.6)

Ninguém vai atirar em você, pelo amor de Deus, não pensa isso não, a gente quer um final feliz para essa estória. Isso não sou eu que estou aqui no ar falando não, todo mundo que tá aí embaixo, a polícia não tem interesse em tirar a vida de ninguém, muito pelo contrário, não tem porque tirar a sua vida, Lindemberg. Pelo amor de Deus, não pensa isso não. Faz isso que você está falando: ela desce primeiro com os dois revólveres descarregados, certo? E você vai descer na sequência com as mãos pra cima. Você não tem nenhuma outra arma com você, você só tem esses dois revólveres, é isso? (MPF, 2008, p.7)

A mesma postura da apresentadora foi verificada em sua "entrevista" com a adolescente Eloá Pimentel:

Ele deixou muito claro que não tem intenção de fazer mal nenhum, nem a ele mesmo, né? Agora você está preparada pra descer com calma, ele vai entregar, segundo ele nos disse. [...] Ele vai entregar as duas armas descarregadas na sua mão, você tem condições emocionais de descer, de entregar. [...] E avisar a polícia que ele vai descer na sequência indefeso, desarmado e com as mãos pra cima. [...] Você explica tudo direitinho? (MPF, 2008, p.7-8)

A conclusão do Ministério Público Federal foi a de que a emissora cometeu ato abusivo, explorando durante quase uma hora a situação delicada e vulnerável das adolescentes, e que abusou da sua liberdade de comunicação, interferindo na investigação policial em curso. Para a Procuradoria, o drama pessoal vivenciado pelos entrevistados foi transmitido sem nenhum respeito pela dor humana e tratado como entretenimento.

A adolescente, mantida como refém, entrou “ao vivo” durante a programação, por meio de uma entrevista nitidamente invasiva e destituída de qualquer respeito a sua condição de adolescente e vítima. (MPF, 2008, p.14)

Apesar da ação do MPF, não houve medida do Ministério das Comunicações contra a RedeTV! por tal conduta.

5. Preconceito contra a população LGBT – programa *Zorra Total*/TV Globo

Em 10 de maio de 2010, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Distrito Federal, em conjunto com três organizações da sociedade civil, moveu Ação Civil Pública em face da TV Globo e da União pela prática de discriminação contra a população LGBT no conteúdo do programa humorístico *Zorra Total*, veiculado aos sábados à noite. Segundo a ACP, à época o programa trazia quadros mostrando transexuais e travestis de forma ridícula e incitando o público ao desprezo por estes grupos. Expressões como “traveco safado”, “viadinho”, “vira homem, traveco” eram frequentes.

Consciente de que a relação entre humor e práticas discriminatórias constitui tema controverso, a PRDC-DF realizou uma audiência pública sobre o tema, no intuito de colher as impressões da sociedade em geral e dos grupos minoritários atingidos e de buscar legitimação para as decisões que viriam a ser tomadas no âmbito do processo administrativo. A audiência discutiu até que ponto o propósito de divertir é argumento legítimo para a divulgação televisiva da imagem de pessoas caracterizadas de forma jocosa e estereotipada, e até que ponto a divulgação de tais estereótipos constituiria prática discriminatória. Segundo o MPF, "a constatação foi praticamente unânime, à exceção das conclusões das representantes das emissoras de TV envolvidas no debate".

Visando uma solução extrajudicial, o MPF expediu uma recomendação¹³¹ à TV Globo e à TV Gazeta, cujo programa do apresentador Sérgio Mallandro também havia recebido denúncias de mesma natureza, solicitando às emissoras que cessassem a veiculação dos quadros que incorriam na prática de discriminação por orientação sexual através da associação da imagem GLBT a conteúdos jocosos e/ou estereotipados e da incitação à violência contra GLBT. O MPF recomendou ainda que, como forma de compensar o dano moral causado a este grupo minoritário, as emissoras abrissem espaço em sua programação

¹³¹ Recomendação N.º 015/2005 PRDF/PRDC/LT

para o tratamento dos direitos GLBT, seja nos programas jornalísticos, seja nos programas de entrevistas e variedades, durante o período de três meses. A TV Gazeta acatou a recomendação, mas a TV Globo não reconheceu, de modo algum, o conteúdo discriminatório dos quadros humorísticos que veiculou.

Por conta disso, o Ministério Público moveu a respectiva ACP. Na avaliação do MPF, o programa *Zorra Total* vem há anos ofendendo a liberdade de orientação sexual de milhões de brasileiros – através da inferiorização e ridicularização daqueles cuja orientação do desejo está voltada para pessoas do mesmo sexo – e, com isso, contribuindo para a legitimação social da homofobia e da intolerância. Mesmo com a União sendo citada na ação, o Ministério das Comunicações não abriu procedimento interno para averiguar o programa.