



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

Alvaro Neiva

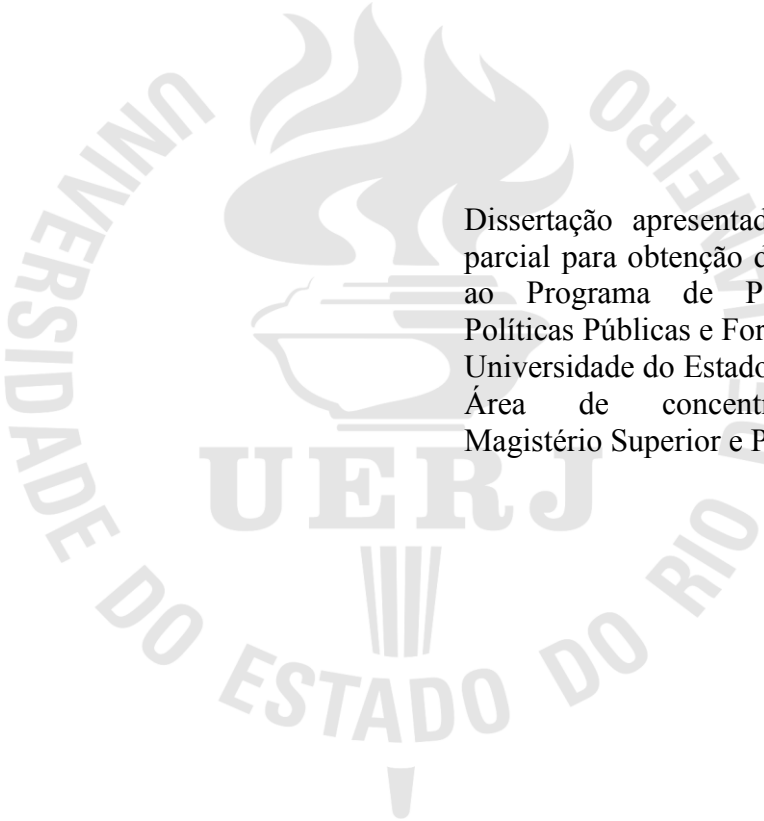
Classificação indicativa: as disputas em torno da regulação da TV no Brasil

Rio de Janeiro

2009

Alvaro Neiva

Classificação indicativa: as disputas em torno da regulação da TV no Brasil



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pesquisa, Magistério Superior e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Estela Scheinvar

Rio de Janeiro

2009

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

N417 Neiva, Alvaro.
 Classificação indicativa : as disputas em torno da regulação
 da TV no Brasil / Alvaro de Souza Neiva Moreira. - 2009.
 93 f.

Orientadora: Estela Scheinvar.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas – Teses. 2. Censura - Brasil – Teses.
3. Liberdade de imprensa - Brasil – Teses. 4. Imprensa política
– Teses. I. Scheinvar, Estela. II. Universidade do Estado do
Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

dc

CDU 304

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Alvaro Neiva

Classificação indicativa: as disputas em torno da regulação da TV no Brasil

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pesquisa, Magistério Superior e Políticas Públicas

Aprovada em 9 de dezembro de 2009.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Estela Scheinvar
faculdade de Educação da UERJ

Prof^o. Dr^o. Luiz Antonio Saleh Amado
Faculdade de Educação da UERJ

Prof^a. Dr^a. Suzy dos Santos
Escola de Comunicação da UFRJ

Rio de Janeiro

2009

DEDICATÓRIA

A meu pai, Neiva, e minha, Sandra, e, neles representados, todos aqueles que acreditaram e lutaram para construir uma sociedade diferente.

A meus filhos – Beatriz, Mateus e Alice – e, neles representados, a todos aqueles que nos dão esperanças e motivação, para seguir acreditando.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de mais nada, a toda a minha família, que me ensina desde sempre.

Aos meus amigos – seria difícil citar alguns sem cometer injustiças – que me aturaram nestes dois anos, que discutiram comigo sobre comunicação, sobre política, que me apoiaram nos momentos mais difíceis e não me deixaram desistir.

Aos estudantes, funcionários e professores do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Uerj, onde fui muito bem acolhido, travei debates ricos e, depois de tanto tempo, reencontrei o prazer de estudar.

Um agradecimento especial à minha orientadora, professora Estela Scheinvar, por tudo.

La libertad de mercado te permite aceptar los
precios que te imponen.

La libertad de opinión te permite escuchar a
los que opinan en tu nombre.

La libertad de elección te permite elegir la
salsa con que serás comido.

Eduardo Galeano

RESUMO

NEIVA, Alvaro. *Classificação indicativa: as disputas em torno da regulação da TV no Brasil*. 2009. 93 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

A classificação indicativa da programação televisiva gerou recentemente um grande debate no Brasil. Através de uma pesquisa em jornais de janeiro de 2007 a abril de 2008, esta dissertação pretende apresentar e entender as diversas posições, o embate ideológico em torno de ideias como liberdade e democracia, e quais os interesses por trás desta disputa. Enquanto representantes de movimentos sociais e organizações não governamentais em defesa dos direitos da criança e do direito à comunicação se empenhavam na regulamentação, o empresariado da comunicação apresentava forte resistência.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Regulação. Rediofusão. Televisão. Classificação Indicativa.

ABSTRACT

Age classification of television programming has recently generated a great debate in Brazil. Through a research of newspapers from January 2007 to April 2008, this thesis aims to present and understand the various positions, the ideological struggle about ideas like freedom and democracy, and what are the interests behind this dispute. While social movements and organizations for childhood and right to communication were defending the regulation, media owners tried strongly to avoid it.

Keywords: Public Politics. Regulation. Broadcasting. Television. Age Classification.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 DEMOCRACIA E LIBERDADE – UM APANHADO TEÓRICO	13
1.1 Transformações do conceito de democracia	14
1.2 Liberalismo e democracia – conflitos	16
1.3 Estado, sociedade civil e hegemonia	21
1.4 O papel do mercado	22
1.5 Estado, democracia e direito	24
1.6 Liberdade de expressão sob o neoliberalismo	25
2 HISTÓRICO POLÍTICO-JURÍDICO DA REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO	27
2.1 O início da regulação da radiodifusão no Brasil	28
2.2 Construção de um marco regulatório para a radiodifusão	30
2.3 O autoritarismo do regime militar e a ascensão da Rede Globo	34
2.4 A redemocratização e o ‘coronelismo eletrônico’	37
2.5 Os desencontros da comunicação na ‘Constituição cidadã’	39
2.6 Privatização das telecomunicações e abertura ao capital estrangeiro	41
2.7 Novo fracasso da regulação do audiovisual	44
3 AS DISPUTAS EM TORNO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA	46
3.1 O surgimento do arcabouço regulatório	46
3.2 A tentativa de estabelecer a classificação indicativa no governo FHC	50
3.3 A classificação indicativa volta à pauta	53
3.4 Nova Classificação Indicativa enfrenta dura resistência	57
3.5 Mais uma batalha: a adequação da programação aos horários	76
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de comunicação ainda são um tema pouco explorado no meio acadêmico brasileiro. De algum tempo pra cá, começa-se a perceber o surgimento de pesquisadores e núcleos de pesquisa dedicados à área, mas ainda em pequena quantidade. Nos cursos de comunicação Brasil afora, as políticas públicas normalmente não são objeto de pesquisa, nem tampouco costumam aparecer nas grades curriculares.

É curioso que isso aconteça justamente em um setor que cumpre um papel tão importante na sociedade atual. Se a imprensa já ocupava um espaço relevante como fonte de informação e disseminação de valores, o advento dos meios de comunicação de massa, no século XX, potencializou esta relevância. Além do enorme poder simbólico, a comunicação de massa movimentou bilhões de dólares ao redor do mundo¹. Diante de um cenário que congrega convergência tecnológica e desregulamentação política, este é um mercado cada vez mais concentrado em nível internacional, com grandes corporações concentrando grande parte dos veículos de comunicação.

No Brasil, temos uma reprodução deste cenário: um mercado das comunicações altamente concentrado, no qual poucas famílias detêm a enorme maioria de veículos de comunicação e, paralelamente, um ambiente normativo frágil, disperso e anacrônico².

Neste contexto, este trabalho pretende contribuir para a reflexão acerca das políticas de comunicação no Brasil. Mais especificamente, a classificação indicativa dos programas de televisão. O que significa este objeto e porque optamos por ele?

A classificação indicativa da programação televisiva existe em muitos países do mundo e, no Brasil, surgiu na Constituição Federal de 1988. A idéia que a sustenta é a de preservar os direitos das crianças e dos adolescentes, garantindo-lhes uma programação adequada à sua formação. Embora oficialmente tenha surgido no Brasil em 1988, sua implantação demorou mais de uma década e gerou um processo de muitos conflitos e polêmica.

As empresas de comunicação resistiram desde o início – e, ainda hoje, seguem resistindo – à classificação indicativa, sob a alegação de que a possibilidade de o Estado

¹ Entre os autores que tratam da economia política da comunicação, recomendamos “Por uma outra comunicação – mídia, mundialização cultural e poder”, organizado por Dênis de Moraes e “Mercado Brasileiro de Televisão” e “Políticas de Comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil”, de Cesar Bolaño, entre outros.

² No capítulo 2, trataremos do ambiente normativo das comunicações no Brasil. Para uma análise mais detida, sugerimos “Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas”, organizado por Murilo Cesar Ramos e Suzy dos Santos.

regular o conteúdo representaria um ataque à liberdade e a democracia. Iniciaram, então, uma campanha pública, em defesa da liberdade de expressão e da democracia. Por outro lado, a classificação indicativa é uma bandeira história dos movimentos pela democratização da comunicação e pelos direitos da criança e do adolescente. E estes movimentos também entendem que a sua luta é fundamentada na defesa da democracia.

Portanto, mais do que entender os mecanismos formais da classificação indicativa, pretendemos, através desta pesquisa, entender as disputas políticas por trás da classificação indicativa da programação televisiva. Pretendemos entender os interesses defendidos por cada setor neste embate, de que modo eles tentaram incidir no debate e, ainda, as disputas ideológicas para garantir que valores considerados positivos na sociedade atual sirvam à defesa desses interesses.

Para alcançar este objetivo, iniciamos o trabalho com uma investigação teórico-conceitual. Logo, no capítulo 1, discutimos a origem de conceitos como democracia e liberdade e como estes conceitos variam, ao longo da história, (re)adequando-se às transformações da sociedade. Esta análise considera ainda outros conceitos importantes para o pensamento político, como a questão do Estado e da sociedade civil, entre outras.

No capítulo 2, fazemos uma retrospectiva histórica da regulação da radiodifusão no Brasil. Neste breve apanhado, pretendemos mostrar, desde o advento do rádio, na década de 1930, até o início do século XXI, como o Estado brasileiro construiu seu ambiente normativo para as comunicações – especialmente na área da radiodifusão –, como os diversos setores da sociedade civil intervieram neste processo, e alguns dos interesses que nele influíram.

A partir da base acumulada nestes dois capítulos iniciais, o capítulo 3 é o que trata especificamente da questão da classificação indicativa. Iniciamos esse capítulo com um breve relato histórico da classificação indicativa no Brasil, desde o surgimento da idéia, ainda de maneira pouco clara, durante a Constituinte de 1988, até o governo Lula, quando o assunto volta à tona de maneira mais definitiva. A nossa pesquisa se concentra no período que vai do início de 2007, quando o então ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, edita a Portaria nº 264, que trata de maneira abrangente de regulamentar o mecanismo da classificação indicativa, até abril de 2008, quando, após diversas modificações, as regras passam a valer, mas os empresários conseguem uma vitória expressiva: acabar com um dos fusos horários do Brasil. Através da pesquisa nos jornais daquele período, podemos observar o posicionamento do governo, dos parlamentares, dos empresários de comunicação e das entidades da sociedade civil

organizada, ligadas à democratização da comunicação e à defesa dos direitos da criança e do adolescente. Nesse período de quinze meses, o assunto ocupou espaço de destaque nos veículos de comunicação e consideramos que este material nos dá condições de analisar, à luz dos conceitos trabalhados inicialmente, as posições antagônicas nesse embate. Naturalmente, o conflito não se encerrou em abril de 2008, mas, diante da necessidade de determinar um recorte temporal concreto para a pesquisa, consideramos que a mudança do fuso seria um momento emblemático³.

³ Embora aqui possa parecer pouco clara, a polêmica em relação ao fuso horário e como ela se relaciona com a classificação indicativa ficará explícita na leitura do capítulo 3.

1 DEMOCRACIA E LIBERALISMO: UM APANHADO TEÓRICO

A questão da liberdade de expressão está na ordem do dia. No Brasil, a legislação relativa à comunicação de massa tem quase cinco décadas. De lá para cá, houve diversas mudanças de governos, incluindo um longo período de ditadura militar, e mudanças aceleradas nas tecnologias de informação.

O capítulo sobre a comunicação social da Constituição Federal de 1988 foi um dos mais polêmicos – o único no qual não houve acordo na comissão de sistematização da constituinte. Após difíceis negociações, conseguiu-se chegar a uma redação final; contudo, os impasses não estavam resolvidos: até hoje, quase 20 anos depois, há artigos que ainda não foram regulamentados.

A justificativa para esta dificuldade de se regular a comunicação são os interesses conflitantes. Enquanto setores da sociedade batalham por normas claras e democratizantes, as empresas de comunicação resistem a qualquer tipo de regulação, alegando justamente possíveis ameaças à liberdade de expressão.

Em qualquer disputa política, ninguém (governantes, empresas, representantes de partidos políticos ou movimentos sociais e mesmo acadêmicos) tem interesse em aparecer como inimigo da liberdade de expressão. Afinal, ela é apresentada como um dos principais pilares de um sistema democrático.

Para a filósofa Marilena Chauí, a questão da informação é, de fato, uma condição premente da democracia. Segundo ela, a capacidade de participação de um indivíduo na vida social depende da quantidade e qualidade das informações de que dispõe, mas, mais do que isso, “de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua possibilidade de nelas intervir como produtor do saber” (CHAUÍ, 2007).

Assim, qualquer forma de controle sobre a liberdade de expressão representaria um perigoso desvio autoritário. Neste sentido, a regulação dos conteúdos emitidos pelos veículos de comunicação é a que pode ser mais claramente identificada com censura e, por isso mesmo, o ponto mais delicado.

Todavia, é importante ressaltar que a democracia não é um conceito estático, monolítico. Pelo contrário, há uma grande pluralidade de concepções sobre democracia. E, para entender o atual debate sobre a liberdade de expressão, faz-se necessário recuperar historicamente as disputas em torno da noção de democracia, até chegarmos ao momento atual, em que vivemos sob a hegemonia do pensamento neoliberal.

1.1 Transformação do conceito de democracia

Buscarmos a origem da noção de democracia é simples – basta recorrer à etimologia: a palavra „democracia“ vem do grego e significa „governo pelo povo“. A democracia antiga, surgida em Atenas, tinha como pressuposto fundamental a idéia de cidadania.

O cientista político Carlos Néelson Coutinho define cidadania como

a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 2007).

Na Grécia clássica, a igualdade política e jurídica estava representada na figura do cidadão-camponês. A participação política na democracia ateniense era ampla, e a idéia de representação era vista como algo antidemocrático. A eleição era considerada uma prática oligárquica, e aceita apenas para funções técnicas específicas, principalmente cargos financeiros e militares. Havia aqueles que defendiam a idéia de que o ‚*demos*‘ (o povo) era politicamente incompetente e que deveria aceitar uma transferência de poder a representantes escolhidos, mas, naquela época, esses setores se declaravam abertamente contrários à democracia.

A democracia ateniense também tinha suas limitações, pois a igualdade de direitos políticos era apenas para os homens livres. Portanto, escravos e mulheres, assim como os estrangeiros, não podiam participar dos espaços decisórios. Ou seja, os direitos políticos eram efetivos, e independentes das condições financeiras, mas ainda restritos a uma parcela minoritária da população.

Outro ponto fundamental da democracia na Grécia antiga era a liberdade, *eleutheria*. O cidadão era livre, não tinha nenhum senhor, nem trabalhava para enriquecer outros. Desta forma, a liberdade grega era a liberdade do povo em relação ao senhorio.

Os filósofos antidemocráticos, como Platão e Aristóteles defendiam uma distinção mais excludente entre liberdade e servilismo, ou entre *eleutheria* e *douleia*: para eles, todos aqueles que dependiam do trabalho para sobreviver deveriam ser considerados servis e, portanto, incapazes para a arte da política.

A chamada “Revolução Gloriosa”, no Reino Unido, em 1688, é considerada, até hoje, um marco na história da civilização ocidental. Ela representa uma ruptura em relação à concepção grega de democracia. Enquanto em Atenas a democracia baseava-se no cidadão e na liberdade do trabalhador, na “Revolução Gloriosa”, ela se baseava na liberdade dos proprietários frente ao poder monárquico. Ela expressava o direito de os proprietários disporem como quisessem de sua propriedade e de seus servos.

Ainda assim, a concepção grega manteve-se predominante até o final do século XVIII. A redefinição iniciada em 1688 ganharia força com o processo de independência dos Estados Unidos, que teve como resultado uma nova constituição americana. Ali estariam definidos alguns dos princípios centrais do novo significado predominante de democracia, como a separação de poderes e a idéia de governo limitado. A primeira emenda da Constituição dos Estados Unidos, de 1787, impede (desde então, e até hoje) que o Congresso americano imponha qualquer restrição à liberdade de expressão.

O novo modelo de democracia lançado pela república americana tinha como uma de suas principais características a transferência do poder popular para representantes eleitos, ou seja, sua ascensão representou a substituição da democracia direta ateniense, pela democracia representativa, até hoje apontada pelo pensamento liberal como a forma mais legítima de democracia. Portanto, desde então, a democracia passou a ser diretamente identificada com a alienação do poder.

De acordo com a cientista política norte-americana Ellen Wood:

Os „Pais Fundadores“ não somente concebiam a representação como uma forma de *distanciar* o povo da política, mas advogavam-na pela mesma razão que justificava as suspeitas dos atenienses contra as eleições: por ela favorecer as classes proprietárias. A „democracia representativa“ (...) é a democracia civilizada com um toque de oligarquia. (WOOD, 2003).

Mais um princípio fundamental da democracia antiga, talvez o que melhor sirva para caracterizá-la, e que se relaciona diretamente com a questão da liberdade de expressão, era a noção de *isegoria*, que, para além da liberdade, estabelecia a igualdade da fala.

O sociólogo Francisco de Oliveira recupera alguns dos principais intelectuais brasileiros para afirmar que a proibição da fala teve papel de destaque na formação da sociedade brasileira, como forma de coerção e de dominação da elite sobre o conjunto da população, especialmente os setores mais oprimidos, como os escravos. Esse

processo de proibição da fala é violento, pois, significa o abafamento do dissenso e, conseqüentemente, a anulação da política.

Todavia, não foi apenas no Brasil que ocorreu esta dinâmica de proibição da fala. A verdade é que o processo de transformação a que foi submetido o conceito de democracia levou ao abandono da idéia de *isegoria*.

Marilena Chauí nos indica uma fórmula – baseada no processo de circulação da informação – que, de certa forma, serve para determinar o grau de democracia que existe em uma sociedade. Em suas palavras, “não é qualquer um que pode dizer qualquer coisa a qualquer outro em qualquer lugar sob qualquer circunstância. Há, portanto, regras de interdição quanto ao emissor, ao receptor, à mensagem, seu tempo e seu lugar.” (CHAUÍ, 2007).

Na democracia moderna, a idéia que mais se aproxima da igualdade da fala é a de liberdade da palavra, ou liberdade de expressão. Embora sejam diretamente relacionados, estes conceitos têm distinções entre si. A noção de liberdade de expressão se relaciona mais diretamente com o novo sentido da democracia, e com a idéia da representação. Essa proposta não pretende silenciar totalmente as vozes dos setores populares, mas ainda assim provoca este silenciamento, ao trabalhar com a lógica de que estes setores não têm plena capacidade política; portanto, lhes é garantido o direito de escolher seus próprios representantes. Na medida em que defende os direitos do cidadão de qualquer interferência, mas corrobora a necessidade da representação, a liberdade de expressão caracteriza a nova concepção de democracia, diretamente relacionada com o liberalismo.

Ao longo da história, mesmo com as diversas transformações e disputas das quais foi alvo, podemos identificar que a noção de democracia sempre esteve calcada nos conceitos de igualdade e de liberdade. É importante investigar os diferentes pesos que cada um deles assumiu e, também, variações nos significados de cada um desses conceitos.

1.2 Liberalismo e democracia – conflitos

O liberalismo surgiu como uma doutrina filosófica que defendia as liberdades individuais diante do poder central. Embora possa se dizer que suas origens filosóficas são muito anteriores, costuma-se situar o surgimento do liberalismo no século XVII. Historicamente, o marco de seu surgimento é a “Revolução Gloriosa”, e a luta contra o absolutismo.

Nascido na Inglaterra, em 1632, John Locke, um dos principais teóricos da Revolução Gloriosa, é considerado o “pai do liberalismo”. No século XVII, o capitalismo tinha se consolidado, com a ampliação do comércio mundial e do trabalho assalariado. A tecnologia começava a dar importantes contribuições ao processo produtivo. Locke introduz no pensamento político a separação das esferas públicas e privadas, ao questionar a legitimidade de o Estado interferir na vida das pessoas. Além disso, ele introduz a idéia de que a propriedade privada é um direito natural e a garantia deste direito, a essência da liberdade.

Para Miguel Chaia, “a modernidade inicia-se quando a liberdade passa a ser um tema próprio do indivíduo situado na história” (CHAIA, 2005). Ele aponta “O Segundo Tratado sobre governo” como o momento em que Locke estabelece as bases para o surgimento da nova sociedade política.

O poder político seria, para Locke:

o direito de fazer leis com a pena de morte e, conseqüentemente, todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo isso tão só em prol do bem público. (LOCKE, 1978).

Portanto, em nome do bem público, Locke defendia a liberdade do indivíduo diante do Estado absolutista. Naquela época, a questão da democracia simplesmente não estava colocada na “pauta” e, portanto, também não era reivindicada pelos pensadores liberais.

Porém, mesmo o conceito de liberdade, tão essencial para aquela corrente de pensamento emergente, tinha uma interpretação no mínimo curiosa. Embora o eixo central do pensamento liberal fosse a defesa intransigente da liberdade do indivíduo, aquela corrente de pensamento não hesitou em justificar e legitimar o estatuto da escravidão.

E o melhor exemplo disso é exatamente Locke, maior referência intelectual na luta contra o absolutismo monárquico, mas que também é considerado o último grande filósofo que procurou justificar a escravidão. Locke, inclusive, teve investimentos no tráfico de escravos: ele foi acionista da *Royal African Company*, empresa que chegou a deter o monopólio do tráfico de escravos africanos no Reino Unido durante um período significativo do século XVII.

Nos três países que fizeram as primeiras revoluções liberais – pela ordem, Holanda, Inglaterra e Estados Unidos – houve o desenvolvimento da escravidão-mercadoria, principalmente de negros oriundos da África, mas também de irlandeses, javaneses, indígenas americanos, entre outros. E não se pode dizer que a prática da escravidão permaneceu nesses países *apesar* das revoluções liberais; pelo contrário, ela conhece seu ápice no mundo liberal. Na metade do século XVIII, o Reino Unido possuía o maior número de escravos no mundo, contingente incomparavelmente maior do que o da Espanha, então o maior império do mundo. No século XIX, os Estados Unidos assumiram o posto, chegando a ter mais de seis milhões de escravos. E, se antes a religião e o Estado absolutista impunham regras à escravidão, o advento da liberdade de propriedade característica do liberalismo representou ainda um aumento nos castigos físicos e mesmo assassinato a escravos.

O primeiro artigo da Constituição dos Estados Unidos, de 1787, revela seu caráter liberal, ao afirmar que “todos os homens foram criados iguais” e que é necessário “salvaguardar o dom da liberdade” (apud LOSURDO, 2006), mas adiante contrapõe os “homens livres” ao “resto da população”. Um dado importante é o papel de destaque dos estados do Sul escravista naquele momento da história do país: das primeiras dezesseis eleições presidenciais, entre 1788 e 1848, em doze foram eleitos proprietários de escravos do Sul para governar aquele país.

Para além desta dubiedade, o liberalismo começa a contrapor também as noções de liberdade e igualdade. Embora a Revolução Francesa, inspirada pelo ideário liberal da Independência americana, tivesse como lema “Igualdade, Liberdade e Fraternidade”, Barnave, um importante líder daquele movimento, chegou a afirmar que “um passo a mais no caminho da igualdade significaria a destruição da liberdade” (apud LOSURDO, 2006). Alguns dos principais teóricos da Revolução Francesa – como Voltaire e Montesquieu – mostraram clara influência do pensamento de John Locke. Embora reconhecida até hoje como um marco de surgimento dos direitos humanos e de defesa da cidadania, a Revolução Francesa estabeleceu estes conceitos sob a ótica da sociedade burguesa, no qual a propriedade privada era um fator determinante. A primeira Constituição derivada da Revolução Francesa consagra a distinção entre “cidadão ativo” e “cidadão passivo”.

Tocqueville, importante pensador liberal, seguidor dos ideais da Revolução Francesa, aponta para os perigos de uma “tirania da maioria” e também afirma que a igualdade elimina a liberdade. Tocqueville considerava o avanço da democracia

inevitável, mas a via com receios, e defendia a necessidade de controlá-la, com o intuito principal de preservar as liberdades individuais. Portanto, pelo menos até o início do século XX, o liberalismo se confrontava com a democracia.

Alguns dos pilares do que vemos atualmente como característica básica de qualquer regime liberal-democrático são conquistas consideravelmente recentes. Nos primeiros regimes liberais, a participação política era muito restrita. Immanuel Kant, importante pensador liberal, defendia que só deveria ter direito de voto aqueles que tinham independência de juízo. Nesta concepção, Kant excluía não só as mulheres (que dependiam de seus pais ou maridos), como os trabalhadores assalariados, que dependiam dos patrões. O direito de organização sindical e partidária também era proibido nos primeiros regimes liberais. O sufrágio universal é uma conquista do movimento operário, que só se materializou no início do século XX.

Um dos primeiros importantes pensadores liberais a valorizar expressamente a idéia de democracia é Joseph Schumpeter. No entanto, esta valorização passa por uma apropriação e adaptação do termo. O “modelo democrático” de Schumpeter é um mecanismo para escolher e autorizar elites dirigentes, e o processo eleitoral tem a função de propiciar um rodízio de poder. Logo, mesmo com o sufrágio universal, a democracia liberal se configura como um regime excludente, elitista, que não pressupõe a participação efetiva do conjunto da população.

Ao longo dos últimos séculos, o que vemos é uma confluência dos significados de democracia e liberalismo. Na economia, a idéia de liberalismo se baseava na não intervenção do Estado, e na idéia da „mão invisível do mercado“, de Adam Smith.

A idéia grega de „governo pelo povo“ foi substituída como fundamento da democracia pelos princípios básicos do liberalismo, como governo limitado, liberdades individuais (com destaque para o direito à propriedade), e proteção dos direitos civis.

Se, por um lado, podemos dizer que houve um processo de conquistas democráticas e ampliação da cidadania; por outro lado, é inegável que esta cidadania foi esvaziada de poder político.

O liberalismo econômico (e, junto com ele, o liberalismo político) sofreu um duro revés com a Grande Depressão de 1929. A partir daquele momento, ganhou força a idéia de que a intervenção do Estado era importante, não só para manter o equilíbrio do sistema capitalista, mas também para garantir minimamente uma divisão democrática das riquezas. Nas décadas seguintes, o capitalismo viveria sua “Era de Ouro”, e também atingiria sua máxima igualdade, com a criação do Estado de Bem-Estar Social.

Contudo, o liberalismo ainda não estava enterrado. Os defensores do liberalismo seguiriam se organizando, e formulando políticas que se tornariam absolutamente hegemônicas. Isto aconteceu a partir da outra grande crise capitalista do século XX, durante a década de 1970.

Os neoliberais, assim como os liberais clássicos, sempre se mostraram contrários a qualquer tipo de regulação. Segundo Michel Foucault, “o liberalismo deve ser analisado, então, como princípio e método de racionalização do exercício de governo – racionalização que obedece, e aí está sua especificidade, à regra interna da economia máxima” (FOUCAULT, 1997). O filósofo francês acrescenta que “o liberalismo é atravessado pelo princípio: „governa-se sempre demais” – ou, pelo menos, é preciso sempre suspeitar que se governa demais” (FOUCAULT, 1997).

A defesa exacerbada das liberdades individuais frente ao Estado, sob o neoliberalismo, tem como consequência a valorização do indivíduo diante da coletividade. Todos os mecanismos são utilizados para defender a esfera privada de qualquer interferência por parte do Estado.

O discurso neoliberal de desvalorização do Estado e da esfera pública acaba por provocar uma privatização do público. O aparelho estatal sofre um duro processo de desmonte, prioritariamente no que diz respeito às conquistas sociais e ao seu caráter público. Contudo, o neoliberalismo é mais „flexível” que o liberalismo clássico em sugerir algumas formas de intervenção estatal – sempre voltadas para a defesa de interesses privados. Ao mesmo tempo em que se desobriga de suas funções sociais, o Estado deve atuar para evitar crises no sistema e garantir a remuneração dos investidores. Há uma legitimação da idéia de que o aparato estatal e a riqueza pública sirvam para valorizar e remunerar o capital privado.

Ao mesmo tempo, proliferam organizações não-governamentais que contribuem ainda mais para esta privatização do público. Estas entidades – a marca da nova “sociedade civil” – substituem o Estado: assumem tarefas que o Estado não pode ou não se dispõe a cumprir (justamente por causa do desmonte de que foi vítima), mas realiza estas ações em parceria com o poder público, ou seja, com verbas públicas. Se a democracia representativa já representava uma alienação do poder político da população, estas parcerias entre o Estado e as instituições de caráter totalmente privado, com interesses privados, sem transparência, e sem qualquer representatividade são mais um golpe na cidadania.

1.3 Estado, sociedade civil e hegemonia

Para entender o significado destas transformações, vamos utilizar algumas categorias de Antonio Gramsci. Em sua teoria “ampliada” do Estado, ele propôs uma superação da teoria marxista do Estado, principalmente com a introdução da idéia de “sociedade civil”, conceito fundamental para compreender o pensamento de Gramsci. O Estado, portanto, passaria a ser definido pela composição da sociedade política (os aparatos burocráticos e coercitivos) e sociedade civil (os aparelhos privados de hegemonia).

O Estado capitalista moderno se caracteriza pela complexidade e pela multiplicidade de interesses e uma conseqüente ampliação da esfera pública. A sociedade política é o Estado *strictu sensu*, ou seja, os mecanismos de coerção pelos quais o Estado realiza sua dominação. A sociedade civil é o espaço de produção de hegemonia, de disputa ideológico-cultural. Esta disputa de hegemonia se dá através dos mais diversos organismos da sociedade civil – chamados de „aparelhos privados de hegemonia“ – como partidos políticos, sindicatos, meios de comunicação, escola, etc.

De fato, é importante destacar que esse “modelo” só se aplica ao Estado capitalista moderno. É por isso que Gramsci faz a distinção entre “Ocidente” e “Oriente”. A distinção, que nada tem a ver com localização geográfica, trata do grau de equilíbrio na relação entre Estado e sociedade civil em determinada sociedade. Nas palavras do filósofo italiano, “No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação” (apud COUTINHO, 1999).

A partir das definições de Gramsci, Carlos Néelson Coutinho indica que, ao longo do século XX, despontaram dois diferentes modelos de organização das sociedades ditas „ocidentais“. Por um lado, há o modelo que ele chama de „europeu“, ou „ético-político“: nele, a sociedade civil é um espaço real de disputa de diversos projetos de sociedade, com uma confrontação ideológica clara. Do outro lado, há o modelo definido como „norte-americano“, ou „liberal-corporativo“, no qual, apesar da existência de uma sociedade civil desenvolvida e bem articulada, a disputa política e a representação de interesses têm um caráter essencialmente corporativo, e não está colocado um embate ideológico ou qualquer possibilidade de transformação mais efetiva. Neste segundo caso, “ao mesmo tempo em que a vida econômica é deixada ao livre jogo do mercado, o conflito de interesses é também resolvido numa espécie de mercado político” (COUTINHO, 1999).

Outro conceito fundamental – e, obviamente, complementar – da teoria “ampliada” do Estado é o de hegemonia. Se o Estado é a combinação de sociedade civil e sociedade política, a disputa e a manutenção do poder se dão pela articulação de coerção e convencimento ou, ainda, ditadura e hegemonia.

Outro filósofo italiano, Nicolau Machiavel, em sua obra mais conhecida – “O príncipe” –, que serviu de inspiração para as formulações de Gramsci sobre a política e o Estado moderno, defendeu a idéia de que o governante deveria suscitar dois sentimentos nos seus governados: ele deveria ser amado e temido.

Segundo Gramsci, é na sociedade civil que se dá esta disputa de hegemonia, onde o governante – ou, de maneira mais abrangente, a classe dominante – tenta construir um consenso em torno do seu projeto. E os mecanismos para esta disputa são os “aparelhos privados de hegemonia” – organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente e que se caracterizam pela busca da direção cultural-ideológica da sociedade, e não pela repressão.

Logo, dentro do modelo liberal-democrático, excluídos os raros casos de ditadura formal, é nestes espaços – escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos, meios de comunicação de massa – que deve ser (re)construída a cidadania, onde deve ocorrer a disputa de diferentes projetos societários.

1.4 O papel do mercado

Francisco de Oliveira classifica como problemática a “prevalência exclusiva do mercado como a única instituição reguladora, auto-reguladora tanto da alocação dos recursos econômicos como das relações sociais e da sociabilidade em sentido geral” (OLIVEIRA, 1999).

Falando da experiência americana, Foucault afirma que “esse neoliberalismo americano busca estender a racionalidade do mercado, os esquemas de análise que ela propõe e os critérios de decisão que sugere a domínios não exclusivamente ou não prioritariamente econômicos” (FOUCAULT, 1997). Ele cita como exemplo a política penal e a questão da natalidade. Os exemplos citados por ele não se restringem apenas à realidade americana, mas ilustram também a realidade européia e da grande maioria dos países periféricos.

O neoliberalismo sacramenta a transição conceitual da democracia ao definir como seu princípio fundamental o “livre mercado”. As intolerâncias de todo o tipo – políticas, econômicas, éticas, religiosas, de gênero, orientação sexual, etc. – florescem,

mas não pode haver correntes para a liberdade do mercado. Enquanto a circulação de pessoas pelos diferentes países permanece como uma questão problemática, não pode haver barreiras para a livre circulação do capital.

Na América do Norte, temos um exemplo bem emblemático deste pensamento: ao mesmo em que existe um acordo que estabelece o livre comércio, amplos setores da sociedade americana defendem a construção de um muro na fronteira com o México, para evitar a entrada de imigrantes indesejados. Da mesma forma, mede-se o avanço da democracia nos países da Europa Oriental com base no progresso de sua interação com o mercado internacional. A política externa norte-americana, de defender a “liberdade” e a “democracia” ataca países que – de maneiras distintas – não se submetem à dinâmica do mercado livre imposta pelos organismos financeiros multilaterais, mas preserva países com instituições pouco democráticas – mesmo sob a ótica liberal –, como é o caso da Arábia Saudita.

Esta perspectiva do capitalismo liberal tem um efeito perverso sobre os povos. Neste sentido, Deleuze afirma que:

No capitalismo só uma coisa é universal, o mercado. Não existe Estado universal, justamente porque existe um mercado universal cujas sedes são os Estados, as Bolsas. Ora, ele não é universalizante, homogeneizante, é uma fantástica fabricação de riqueza e de miséria. Os direitos do homem não nos obrigarão a abençoar as “alegrias” do capitalismo liberal do qual eles participam ativamente. Não há Estado democrático que não esteja totalmente comprometida nesta fabricação da miséria humana. (DELEUZE, 1992).

Assim, o mercado cria instrumentos de poder que são manipulados pelo capital multinacional e pelos Estados capitalistas avançados, que impõem a lógica do mercado aos países periféricos de modo a garantir a reprodução do capital.

Dessa forma, a lógica capitalista confronta as regras do mercado com todo e qualquer direito social, especialmente aqueles se pretendam de caráter universal. Então, a relação entre o cidadão e o Estado – e, conseqüentemente o próprio regime democrático – passa a ser determinada pelos mecanismos de mercado, operando a transformação da cidadania em uma relação de consumo.

1.5 Estado, democracia e direito

De fato, temos que fazer uma análise cuidadosa ao pensarmos os direitos sociais, os direitos humanos, ou a relação entre cidadão e Estado no seio da sociedade burguesa. Como vimos anteriormente, a Declaração Universal dos Direitos do Homem nasce sob o signo da Revolução Francesa, e de acordo com os paradigmas da sociedade burguesa emergente. Aquela é a principal base histórica da noção de direitos do homem, tão cara ao pensamento liberal ao longo dos séculos.

Para entender isso, é importante tentar entender as diversas maneiras como se construiu o conceito de direitos, mas também o conceito de homem. Não podemos cair no equívoco de entender que esse é um conceito simples, universal; pelo contrário, até hoje sua construção é a resultante de disputas e tensões que, por sua vez, influenciam noções como: direito, democracia, cidadania, entre outros.

Em “A questão judaica”, Marx chama atenção para “o fato de que os chamados direitos humanos (...) nada mais são do que os direitos do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade” (MARX).

Ele cita a Constituição Francesa de 1793⁴, que elenca como direitos do homem, naturais e imprescritíveis: a igualdade, a liberdade, a segurança e a propriedade. Portanto, o texto constitucional daquela sociedade nova, emergente, que rompia com o autoritarismo do Estado, e proclamava a liberdade, determinava como um dos seus pressupostos o direito humano à propriedade privada. De acordo com Marx:

O direito humano à propriedade privada, portanto, é o direito de desfrutar de seu patrimônio e dele dispor arbitrariamente (*,à son gré"*), sem atender aos demais homens, independentemente da sociedade, é o direito do interesse pessoal. A liberdade individual e esta aplicação sua constituem o fundamento da sociedade burguesa. Sociedade que faz com que todo homem encontre noutros homens não a realização de sua liberdade, mas, pelo contrário, a limitação desta. (MARX, mimeo).

Marx conclui, então, que, sob com aquela perspectiva, “a vida política se declara como simples meio, cujo fim é a vida da sociedade burguesa” (MARX).

⁴ Em um curto período de tempo, após a Revolução de 1789, a França teve várias constituições. A 2ª, de 1793, é considerada uma das mais progressistas, pois retrata a hegemonia dos jacobinos naquele momento. Em 1795, foi promulgada a terceira constituição, mais influenciada pelos setores conservadores da Revolução Francesa.

Aqui, ao refletir sobre a noção de direitos humanos herdada da Revolução Francesa, cabe mais uma vez repensar a tensão entre os conceitos de igualdade e liberdade, como dois dos direitos do homem. Já vimos que, ainda na Revolução Francesa, estes “motes” começaram a entrar em choque. Desde que aquela época, passando pela década de 1940, quando a Declaração foi adotada pela Organização das Nações Unidas, até os tempos atuais, os teóricos liberais se preocupam em “esclarecer” que a igualdade e que a noção de direitos econômicos devem estar submetidas à liberdade individual e ao direito à propriedade privada.

Neste sentido, é importante ter clareza de que

A garantia de direitos tem significado, no capitalismo, acima de tudo, a defesa dos direitos capitalistas, circunscritos ao reino da propriedade privada e à contenção de qualquer movimento que a ameace. No capitalismo, não há possibilidades de defesa do direito universal, mas da defesa universal dos direitos da propriedade privada. (SCHEINVAR, 2009).

1.6 Liberdade de expressão sob o neoliberalismo

Como não poderia deixar de ser, os efeitos econômicos do neoliberalismo também podem ser sentidos no campo da comunicação. A desregulamentação do setor e a lógica do livre mercado, aliados a uma característica específica, que é o processo de convergência tecnológica, levam a um grande número de fusões e, conseqüentemente, uma grande concentração.

Dênis de Moraes afirma que

Indústrias específicas de mídia tornam-se cada vez mais concentradas e os players que dominam cada uma delas são cada vez mais subsidiários de imensos conglomerados globais. (...) Em poucos setores o nível de concentração foi tão espantoso quanto na mídia. Em curto prazo, o mercado da mídia global passou a ser dominado por sete multinacionais: Disney, AOL-Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom, Vivendi e Bertelsmann. (MORAES, 2003).

Por tudo isso, pode-se dizer que a lógica vigente de defender a liberdade de expressão como fundamento da democracia é questionável. Na sociedade atual, a liberdade de expressão está longe de garantir a igualdade da fala para os distintos setores sociais. Os (proprietários e/ou diretores dos) meios de comunicação de massa

têm amplo direito à fala e são ouvidos por milhões de pessoas. Devido ao elevado grau de concentração, têm diante de si a possibilidade – da qual não hesitam em tirar proveito – de apresentar seus argumentos e pontos de vista como verdades absolutas e fabricar consensos em torno deles. Portanto, esta pretensa liberdade de expressão só se torna possível para alguns; ou, mais claramente, para defender os interesses do capital e garantir a boa sobrevivência do sistema.

Ellen Wood critica o fato de que

as liberdades civis, como a liberdade de expressão ou de imprensa nas sociedades capitalistas, são medidas não pela variedade de opiniões e debate oferecidos pela mídia, mas pelo grau em que as empresas de comunicação são propriedade privada e o capital é livre para lucrar com elas. A imprensa é „livre“ quando é privada, mesmo que seja uma „fábrica de consenso“. (WOOD, 2003).

Esta liberdade de expressão “para alguns” explica por que as empresas de comunicação resistem com tanto empenho a qualquer perspectiva de regulação. A possibilidade de que o interesse público prevaleça sobre seus interesses privados é combatida; mas, para isso, é sempre mais aconselhável usar argumentos nobres, como a defesa da democracia contra qualquer manifestação de censura e autoritarismo.

Aí reside uma árdua batalha para a cidadania nos dias atuais: enfrentar a lógica do mercado e buscar a construção de regras consensuais que permitam condições mais justas para o conjunto da sociedade. A solução democrática para este quadro não é, certamente, concentrar a regulação ou qualquer tipo de controle sobre o Estado. É necessário recuperar a idéia da cidadania e buscar construir mecanismos de participação popular, que determinem regras claras para garantir que os meios de comunicação estejam comprometidos com o interesse público.

2 HISTÓRICO POLÍTICO-JURÍDICO DA REGULAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Essas contradições entre liberalismo e democracia chegam a um ponto de choque com a grande crise econômica de 1929. Até então, prevalecia a doutrina liberal, segundo a qual o Estado deveria interferir o mínimo possível nas questões econômicas, que ficavam submetidas à auto-regulação, ou à “mão invisível” do mercado, como definiu Adam Smith.

Contudo, aquela se tornaria a maior crise econômica da história do capitalismo, gerando recessão, falências, desemprego e miséria, e obrigaria teóricos e governantes de todo o mundo a reverem conceitos. Ali, começava a ganhar força a idéia de que era importante o Estado lançar mão de mecanismos de controle sobre a economia. Desta forma, considera-se que a crise econômica de 1929 deu o impulso necessário para a concepção de políticas de regulação, especialmente nos países desenvolvidos, mas espalhando-se por todo o mundo.

No caso específico da regulação da radiodifusão, Jambeiro afirma que “a base da concepção está em que ela usa um bem público – o espectro eletromagnético – sendo, desta forma, normal e necessário o controle exercido, pelo Estado, sobre o seu funcionamento” (JAMBEIRO et alli, 2000). Além desta base conceitual, Jambeiro aponta ainda diversos conceitos que justificam a necessidade de o Estado intervir nos serviços de radiodifusão. O primeiro deles é a limitação física do espectro, que provoca a escassez de canais, e demanda do Estado critérios claros sobre a ocupação destes. Outra justificativa apresentada por Jambeiro é o caráter intrusivo da radiodifusão, especialmente em relação a crianças e adolescentes (que é o nosso objeto de estudo). Este caráter intrusivo justifica, inclusive, a necessidade de regulamentação de conteúdo, relacionado à exibição de cenas de violência, sexo e propagandas (bebidas, remédios, entre outros). Embora a prática da regulamentação de conteúdo seja consagrada em diversos países, ainda há empresários – como vemos, no caso brasileiro, que a confundem com cerceamento da liberdade de expressão, ou mais diretamente, censura. Outra justificativa é a idéia de universalidade da influência dos meios de comunicação de massa. Este ponto exige fiscalização da imparcialidade, tolerância, respeito às diferenças e, quando necessário, deve garantir o direito de resposta. Visando o pleno exercício da cidadania, Jambeiro afirma a necessidade de garantir pluralismo e diversidade na programação, que deve estar contemplado mesmo dentro das restrições impostas pelo espectro. Haveria ainda outros critérios a serem considerados na

regulação da radiodifusão, justificando plenamente, portanto, a necessidade de intervenção do Estado.

2.1 O início da regulação da radiodifusão no Brasil

A partir da grave crise e da conseqüente derrocada do liberalismo clássico, ganha corpo o pensamento do teórico John Maynard Keynes, baseado na idéia de que o Estado deveria criar e fortalecer mecanismos que lhe permitissem regular os diversos setores da economia.

Então, surgiria na Europa o Estado de Bem-Estar Social. Os Estados Unidos, por sua vez, implantaram a política do New Deal, modelo também baseado numa forte intervenção estatal. O programa norte-americano implicou na criação de diversas agências e autarquias federais e num aumento significativo dos gastos públicos e rígido controle das movimentações financeiras.

O Brasil era, até então, um país capitalista muito pouco desenvolvido, com uma economia baseada quase exclusivamente na agricultura, um parque industrial ainda muito pequeno e a política dominada por oligarquias dos produtores rurais.

Em outubro de 1930, Getúlio Vargas assume o poder através de um golpe e dá início a um processo de rearranjo do Estado, que traria profundas alterações na organização social do país. Mesmo alçado ao poder em aliança com a oligarquia rural de Minas Gerais, o novo governo dá início a uma rápida e vigorosa transição para a modernidade, ao deflagrar um intenso processo de industrialização, solidamente calcado na ação do Estado.

Logo, tanto pelas tendências políticas que vinham dos países desenvolvidos em função da crise econômica global, quanto pelos fatos da conjuntura nacional, o Brasil começava a década de 1930 com uma lógica de intervenção estatal direta.

Essa situação se dava em um momento em que a radiodifusão também começava sua história no país. Oficialmente, a primeira rádio brasileira foi a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, fundada em abril de 1923, por Edgard Roquette-Pinto⁵, considerado o grande pioneiro da radiodifusão no país. Nesta primeira década, o rádio começava se difundir lentamente, ainda muito restrito às maiores cidades. Rapidamente, Vargas

⁵ Roquette-Pinto defendia desde o início o potencial do rádio para informação e educação, e batalhou para que ela fosse explorada pelo poder público, e não pelo viés comercial; concepção que ainda merece um estudo mais apurado.

percebeu o potencial do novo veículo e investiu nele. O rádio seria uma ferramenta importante no projeto de modernização da sociedade brasileira e de integração nacional.

As primeiras normas legais sobre a radiodifusão no Brasil – ainda muito tímidas e insuficientes – datavam da década de 20: em novembro de 1924, surgiu o primeiro dispositivo que tratava especificamente da radiodifusão, definindo-a como “difusão pública de comunicações de interesse geral”. Contudo, pode-se dizer que somente no governo Vargas estruturou-se uma regulação para o setor.

Ainda no início de seu governo, Getúlio Vargas lançou o Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931, que “regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional”. Sua regulamentação viria no Decreto nº 21.111, de 1 de março de 1932, que “aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional”.

Aqueles dois decretos são considerados o primeiro marco regulatório da comunicação de massa no Brasil. Eles não foram alterados nas constituições de 1934, 1937 e 1946, e permaneceram em vigor por três décadas, até a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962. Já estava presente no texto dos decretos uma novidade que só seria lançada no país muitos anos depois: a radiotelevisão.

É importante perceber que entre os ministros que assinavam aqueles decretos constavam os ministros da Marinha e da Guerra. Isso se deve, segundo Jambeiro, à instabilidade do governo Vargas:

Diferentemente do que pode ser cogitado numa primeira reflexão, o interesse militar na radiodifusão, neste período, não se deve exclusivamente aos preceitos de defesa nacional que caracterizaram, posteriormente, os governos desta natureza. No Governo Provisório, a manutenção do governo Vargas é que estava em pauta. Assim como já ocorria com a imprensa escrita, o rádio surge como potente instrumento de formação da opinião pública e, portanto, dele também dependia a continuidade de Vargas no poder. (JAMBEIRO et alli, 2000).

O conceito de interesse nacional ali presente serve de justificativa para alguns dispositivos de caráter marcadamente autoritário, que serviam para colocar a radiodifusão como instrumento de dominação e controle.

Neste mesmo sentido, foi editado, ainda em 1932, o decreto nº 21.240, com a prerrogativa de “nacionalizar o serviço de censura dos filmes estrangeiros

cinematográficos”. O estado de exceção era colocado de maneira clara, com um controle direto sobre o conteúdo da radiodifusão.

O decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934, determina a criação do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, ligado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, órgão responsável pelo estímulo à produção de cinema e rádio. Publicado no dia seguinte, o decreto nº 24.655 estabeleceu as regras para a concessão dos serviços de radiodifusão, que definia, em seu primeiro artigo, o poder de outorga do governo federal.

Em 1939, Vargas cria o programa „A hora do Brasil“, a atual „Voz do Brasil“, com transmissão obrigatória por todas as emissoras do País. Contudo, o rádio não parava de crescer e o presidente tinha total clareza da importância do veículo como instrumento de difusão e legitimação política. Neste sentido, um único programa, mesmo que transmitido em rede nacional ainda era insuficiente para ele. Em 1940, o presidente decide estatizar a Rádio Nacional, que havia sido fundada quatro anos antes, como uma emissora privada. Em 1942, começa a transmitir por ondas curtas e se torna a primeira emissora de alcance nacional. Com recursos abundantes, a Rádio Nacional se destacaria no cenário da comunicação, sendo considerada a principal emissora da chamada “Era do Rádio”, durante as décadas de 1940 e 50.

Já em seu segundo período na presidência, em 1951, Vargas baixou de dez para três anos o período de concessão de emissoras de rádio. Contudo, este decreto seria revogado logo após seu suicídio, em 1954, por pressão dos empresários do setor.

2.2 Construção de um marco regulatório para a radiodifusão

Ainda no governo Vargas, em 1940, os empresários do rádio começam a se organizar com o objetivo de elaborar uma nova legislação para o setor da radiodifusão. O empresariado consegue convencer o presidente da necessidade e encaminha, no ano seguinte, a primeira proposta ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP, sucessor do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural). Aquela primeira proposta, ainda muito incipiente, tentava ordenar a ocupação do espectro magnético e a questão das concessões de rádio. Contudo, nos anos seguintes, nem aquela primeira proposta nem outras iniciativas conseguem avançar rumo ao estabelecimento de um marco regulatório para a radiodifusão.

Em 1946, é realizado, no Rio de Janeiro, o I Congresso Brasileiro de Radiodifusão, reunindo empresários de todo o País e com o objetivo central de reunir

toda a regulamentação do setor em um único instrumento legal. No ano seguinte, aquela proposta seria levada à Câmara dos Deputados por intermédio do deputado federal Bertho Condé (PTB/SP). Todavia, aquela proposta – baseada na exploração comercial do rádio, contrariando a lógica inicial de concentrar os serviços de rádio sob controle estatal – também seguiria tramitando lentamente no Congresso Nacional.

Embora tivessem obtido avanços no processo de organização, a capacidade de intervenção política dos empresários ainda não era muito grande. Eles ainda estavam divididos em entidades representativas estaduais e havia uma falta de sintonia, principalmente entre empresários cariocas e paulistas.

À época, o grande grupo de comunicação do país era os Diários e Emissoras Associados, de Assis Chateaubriand. O conglomerado reunia dezenas dos principais jornais e revistas do país e chegou a contar com mais de trinta emissoras de rádio, incluídas algumas das mais populares. Em 18 de setembro de 1950, os Diários Associados inauguram a primeira emissora de televisão do Brasil, a TV Tupi de São Paulo. Em janeiro de 1951, foi inaugurada a TV Tupi do Rio de Janeiro. Nos anos seguintes, Chateaubriand lançaria emissoras de televisão em diversas capitais, Brasil afora. Chateaubriand desfrutava de grande prestígio com os políticos e, sem dúvida, cumpria um importante papel de interlocutor com o governo e parlamentares.

Apesar de algum grau de fragmentação, o empresariado intensificava seus esforços para a criação do marco regulatório e, em 1953, apresentou uma nova proposta, chamada de Código Brasileiro de Radiodifusão – o Projeto de Lei nº 36, de autoria do senador Alexandre Marcondes Filho (PTB/SP). Outra proposta de Código Nacional de Radiodifusão começou a tramitar em 1957 na Câmara dos Deputados. Ambas as propostas tratavam estritamente da radiodifusão, sem abordar as telecomunicações. Naquele mesmo ano, o senador Cunha Mello apresentou um substitutivo, denominado Código Brasileiro de Telecomunicações. As propostas em debate no Congresso receberiam sugestões ainda do Estado Maior das Forças Armadas.

Enquanto as propostas tramitavam lentamente, toma posse em janeiro de 1961 o presidente Jânio Quadros. Logo em abril, Jânio edita o decreto nº 50.450, que afirmava que “a penetração da televisão e o seu alto poder de insinuação doméstica exigem a maior atenção do Governo”, e estabelecia a necessidade de “disciplinar as atividades comerciais das emissoras de televisão”. O decreto estabelecia uma cota mínima obrigatória de programação brasileira a ser exibida por cada emissora, restringia a exibição de comerciais e introduzia a classificação indicativa, ao determinar (em seu

artigo 6º) que programas desaconselháveis para menores de 18 anos fossem exibidos apenas a partir das 22 horas. Em caso de descumprimento daquelas normas, o decreto previa penas severas que iam desde multas até a cassação definitiva da concessão, diante de casos de reincidência.

Em 30 de maio, o presidente Jânio lança o decreto nº 50.666, que previa a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (CNT), diretamente subordinado ao presidente da República. Segundo o decreto, o CNT deveria “rever, coordenar e propor legislação sobre telecomunicações e seus órgãos de planejamento, execução e controle, devendo apresentar dentro de três meses após sua instalação anteprojeto do Código Nacional de Telecomunicações e, dentro de seis meses, anteprojeto de lei complementar sobre radiodifusão”. Isso significa que aquele decreto buscava enterrar as propostas de regulação do setor que tramitavam no Congresso, fruto de mais de dez anos de trabalho dos empresários.

Mas Jânio Quadros ainda iria além: em 23 de junho foi publicado o decreto nº 50.840, que reduzia o prazo de concessão das emissoras de rádio e televisão dos dez anos vigentes para apenas três anos. Evidentemente, aquela concepção de regulação altamente concentrada nas mãos do Estado, com condições menos favoráveis política e economicamente aos veículos de comunicação, incomodou os empresários.

Naquele momento, o Código Brasileiro de Telecomunicações já havia sido aprovado no Senado e tramitava na Câmara dos Deputados. Por pressão dos radiodifusores, foi criada uma Comissão Especial para analisar o texto, que passaria a tramitar em regime de urgência. O projeto foi aprovado na Câmara com algumas modificações e voltou para o Senado.

Então, em 25 de agosto de 1961, Jânio anuncia sua renúncia, aumentando o cenário de crise política no País. Apesar de uma mal-sucedida tentativa de golpe, o vice-presidente João Goulart consegue assumir o poder.

Depois de muitas confusões durante a tramitação, em 9 de agosto de 1962, foi aprovado o Código Brasileiro de Telecomunicações. Fruto de um amplo entendimento entre empresários dos setores da telefonia e da radiodifusão, segundo Octavio Pieranti e Paulo Emílio Martins, o texto “não era preciso em relação aos critérios para distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão, nem em relação a punições de eventuais infrações” (PIERANTI e MARTINS, 2007).

Todavia, o novo presidente João Goulart mantém a política de enfrentamento com os radiodifusores iniciada por seu antecessor. Em cerimônia com a presença de

diversos empresários, Jango sancionou o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), mas estabeleceu 52 vetos. Em sua mensagem, Jango informou todos os dispositivos vetados e explicou as suas razões. Havia diferentes motivações para os vetos, mas a maioria deles tinha como objetivo ampliar a capacidade de intervenção do Poder Executivo no setor das comunicações. Martins divide o conjunto dos vetos presidenciais ao CBT em três grandes blocos, por assunto: composição e funcionamento do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel); a exploração dos serviços de telecomunicações estrito senso; e sobre a organização e exploração dos serviços de radiodifusão, incluindo itens como prazos de outorga e a liberdade de expressão. Portanto, o CBT submetido às modificações feitas por Jango, seguiria um modelo fortemente concentrado no Estado, com regras de outorga muito mais rígidas que, exatamente por isso, ameaçavam os interesses políticos e econômicos dos radiodifusores.

Porém, depois de mais de quinze anos se organizando com aquele objetivo, os empresários não estavam dispostos a perder, e reuniram todas as suas forças para o confronto. Um encontro em Brasília, às vésperas da apreciação dos vetos, reuniu representantes de 213 empresas.

Diante da forte mobilização dos empresários, os parlamentares se empenharam na recuperação do Código aprovado por eles anteriormente. Em uma sessão histórica (dividida entre os dias 27 e 28 de novembro de 1962), o Congresso Nacional derrubou cada um dos 52 vetos impostos pelo Presidente.

De acordo com João Calmon, então diretor-geral dos Diários e Emissoras Associados:

Demos uma demonstração de força e fizemos uma concentração de radiodifusores como jamais havia sido feita até então. Cada radiodifusor conhecia os parlamentares de seu estado e trabalhava o corpo-a-corpo junto a eles, numa pressão válida e lícita para não serem aprovados os dispositivos que considerávamos antidemocráticos. (ABERT, 1998).

Para coroar a vitória, no mesmo 27 de novembro, os empresários do setor comemoram a criação oficial de sua entidade de classe: a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão – Abert. Desde o seu surgimento, em que consegue, simultaneamente, congrega todo o empresariado de radiodifusão em uma entidade

nacional e impor uma derrota história ao presidente da República, até os dias atuais, a Abert sempre desempenhou um papel determinante no cenário da comunicação e, desta forma, tornou-se uma das mais poderosas organizações empresariais do Brasil⁶.

Em 14 de dezembro de 1962, o presidente João Goulart promulga os trechos que havia vetado (e cujos vetos foram derrubados pelo Congresso), e o Código Brasileiro de Telecomunicações entra em vigor na íntegra.

A ampla maioria daqueles empresários viria a apoiar o golpe de Estado que, um ano e meio após a aprovação do CBT, sacou do poder o presidente João Goulart e provocou novo rearranjo político no País, dando início a mais de duas décadas de ditadura militar.

2.3 O autoritarismo do regime militar e a ascensão da Rede Globo

O Código Brasileiro de Telecomunicações alteraria de maneira substantiva o panorama da telefonia. No âmbito da radiodifusão, a situação permaneceria muito semelhante à forma como já estava organizada anteriormente. Todas as concessões anteriores foram regularizadas e renovadas. Na telefonia, por sua vez, o governo militar investiu pesadamente em infra-estrutura e conseguiu realizar a integração nacional do serviço, através do Sistema Nacional de Telecomunicações, e da criação de uma empresa estatal, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel).

Instituído no CBT, o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) seria o primeiro organismo brasileiro de regulação para o setor. Ao contrário do organismo norte-americano (Federal Communications Commission, FCC), por exemplo, que contemplava os poderes Executivo e Legislativo, o Contel era diretamente subordinado ao presidente da República. Entre as suas atribuições estavam: elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações; fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes das concessões, autorizações e permissões de serviços de telecomunicações; fiscalizar o cumprimento, por parte das emissoras de radiodifusão, das finalidades e obrigações de programação. O Contel, portanto, era o órgão encarregado das telecomunicações *stricto sensu* e dos meios de comunicação social eletrônica, ficando o cinema excluído – este permaneceria submetido à divisão de censura do Ministério da Justiça.

⁶ Veremos ao longo deste capítulo algumas das vitórias políticas e econômicas conquistadas pela Abert ao longo de sua história. Ainda hoje, quase 50 anos depois de sua fundação, e mesmo depois de um racha entre o empresariado do setor, a Abert é considerada um dos mais poderosos lobbies empresariais do Brasil.

Em 1967, o primeiro presidente do regime militar, Castelo Branco, publica o decreto-lei nº 162, que concentra o poder de outorgas, para qualquer serviço, nas mãos do governo federal. Essa decisão seria ratificada com a promulgação, naquele mesmo ano, da nova Constituição. Pouco tempo depois, ainda em 1967, o governo introduz uma mudança significativa no ambiente regulatório da comunicação de massa, ao editar o decreto-lei nº 200, que determina a criação do Ministério das Comunicações, medida que representaria uma maior centralização do poder decisório no Poder Executivo. A partir de então, o Contel ficaria subordinado ao novo ministério, mas iria perdendo força, até ser extinto definitivamente em 1972. Murilo César Ramos destaca que “na estrutura do Ministério das Comunicações, chegou a existir a figura de um organismo colegiado, o Conselho Nacional das Comunicações, que, no entanto, jamais seria instituído, por desinteresse do Poder Executivo, sob influência da Abert” (RAMOS, 2006). Mais uma vez, prevaleciam os interesses da Abert, de manter a radiodifusão „blindada“ de qualquer controle social.

Em abril de 1965, havia sido fundada, no Rio de Janeiro, a TV Globo. Naquele momento, o rádio ainda permanecia como o principal meio de comunicação de massa do País; apesar do empenho do presidente dos Diários e Emissoras Associados, Assis Chateaubriand, a televisão ainda não tinha conquistado o mesmo alcance ou a mesma popularidade. O grupo Globo, que existia desde a década de 1920, com alguns jornais, ainda tinha uma importância reduzida, mas decidiu apostar alto no novo veículo.

A TV Globo nasce de um acordo financeiro, técnico e comercial com uma grande empresa estrangeira de comunicação, o grupo Time-Life, dos Estados Unidos. Embora o Brasil vivesse um momento de abertura ao capital internacional, a participação de capital estrangeiro em empresas de comunicação era ilegal. Logo, o acordo despertou a ira dos demais empresários da radiodifusão, especialmente de Assis Chateaubriand. Pressionado pela Abert – que à época, ainda não sofria tanta influência da Globo –, o Congresso Nacional deu início a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o acordo. O relatório final da CPI demonstrou a ilegalidade do acordo e recomendou a cassação da concessão da TV Globo. Apesar das pressões, o governo militar optou por minimizar a fraude, e deu um prazo bem dilatado para a emissora regularizar sua situação. Contudo, além do considerável aporte financeiro inicial, a Globo herdou daquele acordo uma tecnologia de ponta e a orientação técnica, uma forma de fazer televisão seguindo padrões internacionais.

É exatamente neste momento que se intensifica a popularização da televisão no Brasil. Como nos mostra Muniz Sodré, “em 1968 se daria o grande boom de venda de aparelhos receptores de tevê no país. Graças à instituição do crédito direto ao consumidor, as vendas de aparelhos receptores tiveram naquele ano um aumento de 48% em relação a 1967” (SODRÉ, 1981).

Em 1969, ano em que concluiu sua nacionalização, a Globo já conquistara o primeiro lugar de audiência no Rio de Janeiro e em São Paulo. Para concretizar seu domínio, faltava apenas a constituição de uma rede nacional de televisão. Aproveitando-se da Rede Nacional de Telecomunicações, inaugurada pelo regime militar em 1967, a Globo lança, em setembro de 1969, o Jornal Nacional, primeiro programa da televisão brasileira em rede nacional.

Em relação ao meteórico crescimento da Globo, César Bolaño afirma que

a partir da entrada da Globo, em dois anos o mercado se estrutura como um mercado oligopolizado extremamente concentrado. A partir de 1970 começa a constituição da Rede Nacional e o predomínio da Globo se estabelece nesse momento e nunca mais desaparece. (BOLAÑO, 2004).

Como podemos perceber, o atual poderio econômico e também político da Globo deve-se muito às relações estabelecidas com o regime militar; que lhe forneceu as necessárias condições para se transformar no maior grupo de comunicação de massa do Brasil.

Como não poderia deixar de ser, em um regime de exceção, os governos militares exerceram um rígido controle do conteúdo transmitido pelos meios de comunicação. Ao longo dos mais de vinte anos de ditaduras, de acordo com a conjuntura política, houve diversas normatizações a respeito da censura.

O decreto 56.552, de 8 de agosto de 1965, tratava da censura e regulamentação do conteúdo das emissoras de rádio e televisão. Inicialmente, estava previsto que essa fiscalização ficaria a cargo do Contel, mas os militares consideraram que o Conselho não conseguiu cumprir a função satisfatoriamente, então a transferiram para o Departamento Federal de Segurança Pública.

Em 21 de novembro de 1968, o segundo presidente militar, general Costa e Silva, publica a lei nº 5.536, que tratava da censura às obras teatrais e cinematográficas e instituiu o Conselho Superior de Censura. A lei tratava, logo em seu primeiro artigo,

da restrição dos espetáculos culturais por faixa etária. Contudo, em seguida, expunha suas reais motivações, ao apresentar como critérios para a censura: atentar contra a segurança nacional e o regime representativo e democrático; incentivar a luta de classes; e prejudicar a cordialidade das relações com outros povos. A lei determina ainda que o Conselho Superior de Justiça teria 15 membros, inclusive com representantes das categorias profissionais e dos empresários do setor, mas indicados pelo Ministro da Justiça. O endurecimento do regime, a partir do Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, significou também um aumento do rigor na censura.

Outro dispositivo importante no que concerne ao controle militar sobre os meios de comunicação foi o decreto-lei nº 1.077, de 21 de janeiro de 1970, que instituiu a censura prévia a jornais, revistas e livros. Se a Lei de Imprensa, de 1967, já havia determinado uma série de restrições, o novo decreto estabelecia duas alternativas aos veículos de imprensa: uma equipe de censores trabalhando diretamente nas redações de jornais e revistas, para fiscalizar o conteúdo, ou que os veículos enviassem com antecedência tudo aquilo que pretendiam publicar para a Divisão de Censura do Departamento de Polícia Federal.

2.4 A redemocratização e o ‘coronelismo eletrônico’

Após duas décadas de regime militar e muita resistência por parte da sociedade civil organizada, o Brasil inicia sua transição para a democracia. O final do governo Figueiredo é marcado por um grande número de concessões de emissoras de rádio e televisão em um breve período. Segundo Venício Lima, somente nos últimos dois meses e meio de governo, o general Figueiredo baixou 91 decretos de concessões, mais do que havia dado em todo o ano de 1983 (80 concessões). Entre os agraciados, estavam as redes de televisão Bandeirantes e SBT.

Com a derrota da grande mobilização popular pelas Diretas Já, e a morte de Tancredo Neves, presidente vitorioso no colégio eleitoral, assume o governo seu vice, José Sarney, ex-presidente da Arena (Aliança Renovadora Nacional), partido de sustentação da ditadura. Sarney manteve no governo diversos integrantes da equipe política e técnica que sustentou o regime militar e repetiu muitas das práticas políticas adotadas durante a ditadura, como patrimonialismo, clientelismo, nepotismo e corrupção.

Suzy dos Santos e Sérgio Caparelli resgatam a definição de Victor Nunes Leal de coronelismo – “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público,

progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais” (SANTOS e CAPARELLI, 2005) – para trabalhar a idéia de coronelismo eletrônico.

De acordo com os autores, o fato de a televisão aberta ser um meio de informação do País, possibilita que os antigos coronéis políticos transformem-se em coronéis eletrônicos, passando a utilizar a propriedade de estações geradoras e retransmissoras como forma de extensão de seus poderes.

O presidente José Sarney usou dessa prerrogativa e instituiu uma farta distribuição de concessões de rádio e televisão como forma de barganha e troca de favores. Segundo Othon Jambeiro:

Durante o governo do presidente José Sarney as concessões foram ostensivamente utilizadas como moeda política, dando origem a um dos episódios mais antidemocráticos do processo constituinte. Em troca de votos favoráveis ao mandato de cinco anos para Presidente foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão. Com isso, cerca de 40% de todas as concessões feitas até o final de 1993 estavam nas mãos de prefeitos, governadores e ex-parlamentares ou seus parentes e sócios. No total, o presidente José Sarney autorizou, entre 1985 e 1990, 1.028 concessões de rádio e TV – o que representa 30% de todas as concessões feitas no país desde 1922. (JAMBEIRO, 2000).

Os principais beneficiados com estas concessões foram representantes das já poderosas oligarquias das regiões Norte e Nordeste. Vale lembrar que o ministro das Comunicações do governo Sarney era Antônio Carlos Magalhães, um dos mais poderosos oligarcas do Brasil, que dominava a política baiana há décadas.

Outro fato importante é que a família Sarney, que também controla a política maranhense há décadas, era (e ainda é) proprietária do conglomerado Sistema Mirante de Comunicações, dono do jornal „O Estado do Maranhão“, de seis estações de rádio e três retransmissoras de TV (afiliadas da Rede Globo). As famílias do ministro e do presidente estavam entre as que receberam concessões naquele período.

O presidente Sarney, em depoimento ao repórter Pedro Bial, confirma a influência de Roberto Marinho, dono das Organizações Globo, na escolha do ministério pelo presidente Tancredo Neves (vencedor no Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985, que tinha Sarney como vice, não chegou a tomar posse por causa de uma doença que o levou à morte):

O Tancredo o consultava, mas ele não indicava. Inclusive o Tancredo falou: „Convide o Antônio Carlos Magalhães para o Ministério das Comunicações“. E o Doutor Roberto disse a ele: „Não, presidente, o senhor convide“. Então, quando sai que o Antônio Carlos seria o ministro das Comunicações, o Ulysses Guimarães disse ao Tancredo: „Hoje o PMDB rompe com você. É inadmissível que seja o Antônio Carlos. O PMDB rompe com o governo“. Aí o Tancredo bateu na perna do Ulysses e disse: „Olha, Ulysses, eu brigo com o papa, eu brigo com a Igreja Católica, eu brigo com o PMDB, com todo mundo, eu só não brigo com o Doutor Roberto. (apud BRITTOS e BOLAÑO, 2005).

Por outro lado, quando o ex-ministro da Fazenda Maílson da Nóbrega afirmou que Roberto Marinho teria sido consultado por Sarney para sua própria nomeação, e, mais tarde, influenciado em sua exoneração, Sarney simplesmente nega, alegando que Maílson “tem uma interpretação errônea” (apud BRITTOS e BOLAÑO, 2005).

2.5 Os desencontros da comunicação na ‘Constituição Cidadã’

No processo de transição, a Assembléia Constituinte era vista como uma excelente oportunidade para conquistar avanços democráticos e enterrar definitivamente a herança de autoritarismo da ditadura militar. Em 1986, foram eleitos os parlamentares que construiriam a nova Carta Magna.

Antes de iniciar os trabalhos, os constituintes eleitos foram divididos em oito comissões, que, por sua vez, dividiam-se em três subcomissões cada. Essas subcomissões seriam responsáveis por discutir e consolidar as propostas dos parlamentares e da sociedade civil, elaborando propostas para o texto constitucional. Então, esses textos seguiriam para a comissão de sistematização e, finalmente, para a votação no plenário.

Nas discussões sobre a comunicação, a possibilidade de rever o já ultrapassado marco legal de 1962 mobilizava interesses públicos e privados. De um lado, diversos movimentos sociais compunham o recém-criado Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, com destaque para a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e os estudantes de comunicação social. Entre as propostas defendidas por esse setor estavam a constituição de um sistema público de comunicação e a criação de um órgão regulador com participação popular e poder deliberativo, o Conselho Nacional de Comunicação.

Do outro lado, o bloco parlamentar mais conservador tinha como principal fonte de apoio (e de pressões) a Abert. É importante destacar que muitos constituintes haviam se beneficiado da farta distribuição de concessões dos presidentes Figueiredo e Sarney e, portanto, eram diretamente interessados na questão.

O primeiro anteprojeto apresentado na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e de Comunicação foi da deputada Cristina Tavares (PMDB-PE). O texto continha dispositivos como a garantia aos partidos políticos, organizações sindicais, profissionais e populares de utilizarem gratuitamente o rádio e a televisão, a criação de Conselhos Editoriais composto por empresários e profissionais em todas as empresas jornalísticas e do Conselho Nacional de Comunicação, formado por 15 membros, muitos dos quais representantes da sociedade. Entretanto, aquelas propostas foram duramente atacadas pelos empresários, que a acusavam de “estatizantes” e “socializantes”. O texto sofreu várias emendas e foi desfigurado, perdendo os instrumentos normativos que democratizavam o setor e, ainda, aumentando o prazo das concessões de televisão de dez para quinze anos.

Na Comissão Temática VIII – da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação –, buscou-se elaborar alguns substitutivos, mas os interesses antagônicos impediram o consenso e nenhum texto foi aprovado. A principal polêmica era mesmo na instituição de um órgão regulador autônomo e composto por representantes da sociedade civil, com poder de outorgar e fiscalizar as concessões de rádio e televisão, idéia contra a qual a Abert investiu um pesado lobby. Note-se que em um processo constitucional histórico, depois de um longo regime militar, com diversos temas importantes e polêmicos, a comunicação gerou o maior impasse, e foi o único ponto que não teve um documento encaminhado à comissão de sistematização. Esse fato traz conseqüências até hoje para o ambiente regulatório do setor. A estratégia funcionou perfeitamente para os empresários da comunicação, que pretendiam “manter a essência do sistema em vigor e, no que inova, não prejudicar os interesses empresariais”, como afirma Hélio Doyle (apud INTERVOZES, 2006).

O relator da comissão de sistematização, Bernardo Cabral (PMDB-RJ), elaborou uma proposta a partir de conversas com alguns líderes. Seu projeto atendia aos principais interesses dos radiodifusores, mas, ainda assim representava alguns avanços em relação à situação anterior – entre elas, mantinha a instituição do Conselho Nacional de Comunicação, mas já como órgão auxiliar ao Congresso Nacional, sem qualquer poder deliberativo. Até medidas que se pretendiam democráticas, adequavam-se aos

interesses do empresariado. O melhor exemplo disso é que a renovação de uma concessão passaria a ser decidida pelo poder Legislativo, e para não ser renovada exigiria a aprovação de três quintos de deputados e senadores. Em um Congresso repleto de beneficiários de concessões, aquela medida acabaria por consagrar o caráter „privado“ e „eterno“ das concessões.

Contudo, mesmo os pequenos avanços ali conquistados, tampouco viriam a se concretizar. O pequeno capítulo constitucional que trata da Comunicação Social tem cinco artigos, alguns dos quais demoraram anos para ser regulamentados, outros não foram regulamentados até hoje, como o que determina a regionalização da produção das emissoras de rádio e televisão e o que proíbe a constituição de monopólios ou oligopólios dos meios de comunicação social.

O Conselho de Comunicação Social viria a ser regulamentado em 1991, teoricamente como órgão auxiliar ao Congresso Nacional, mas, novamente devido ao lobby da Abert, acabou „engavetado“. Ele só foi instalado em junho de 2002 (quatorze anos depois de aprovado), em um acordo para modificações na Constituição, como veremos adiante. E, desde então, não conseguiu ganhar relevância e influir significativamente nas decisões do Congresso, muito menos do Poder Executivo.

A falta de regulamentação daqueles artigos quase sempre atendeu aos interesses dos empresários, pois manteve um ambiente normativo precário que lhes permite agir da maneira como lhes convém.

2.6 Privatização das telecomunicações e abertura ao capital estrangeiro

A idéia de Estado forte, intervindo nas questões econômicas e controlando o mercado, que prevaleceu a partir da crise econômica de 1929, começou a ruir a partir do final da década de 1970. A chamada “era de ouro” do capitalismo chega ao fim com a crise do petróleo, na primeira metade da década de 70, e o sistema capitalista vive um novo momento de turbulência. Então, os herdeiros teóricos do liberalismo clássico, que passaram décadas contrariados com o predomínio dos fundamentos de John Keynes, percebem a oportunidade de contra-atacar.

O Estado, que tinha sido o grande indutor do crescimento econômico nas décadas anteriores, e, ao mesmo tempo, propiciado conquistas sociais significativas, imediatamente se transformou no vilão. Aquele Estado tinha sido considerado adequado a uma etapa de desenvolvimento da sociedade capitalista; contudo, diante da nova conjuntura política e econômica global, perdia seu espaço.

De acordo com Perry Anderson, “O caminho da servidão”, de Friedrich Hayek, considerado o texto fundador do neoliberalismo, “trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado” (ANDERSON, 1995).

Na virada da década de 70 para a de 80, governos conservadores chegaram ao poder em alguns países centrais – Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha – e começaram a implantar a agenda neoliberal. Entre as medidas adotadas, estavam: elevação das taxas de juros, redução dos impostos sobre altos rendimentos, fim do controle sobre os fluxos financeiros, privatização dos serviços públicos. A desregulamentação econômica foi acompanhada de drástica redução nos investimentos sociais, uma nova legislação anti-sindical e a dura repressão às organizações da classe trabalhadora.

No Brasil, a agenda neoliberal demoraria um pouco mais a chegar, o que só aconteceria na década de 1990. O primeiro presidente eleito democraticamente após o ciclo militar, Fernando Collor de Mello, tinha um programa neoliberal, mas não conseguiu implementá-lo devido à crise política em que acabou sendo destituído. Nas eleições seguintes, em 1994, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso vence, tendo com um dos pontos centrais de sua plataforma a transformação do Estado. Ele já inicia seu mandato com um pacote de reformas econômicas que incluem o fim do monopólio das telecomunicações, do petróleo e do gás.

Logo no início de seu mandato, em fevereiro de 1995, Fernando Henrique encaminha ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 3, que previa o fim do monopólio estatal das telecomunicações. A proposta não trazia qualquer modificação para os serviços de radiodifusão. Aprovada na Câmara e no Senado, a emenda foi promulgada em 15 de agosto de 1995.

A legislação aprovada trazia ainda outras novidades: a criação de um órgão regulador autônomo para as telecomunicações (a Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel) e a separação legal entre os serviços de telecomunicações e de radiodifusão.

Segundo Murilo César Ramos:

Essa surpreendente modificação, que não constava do projeto original do governo, deixava clara uma dupla convergência de interesses: de um lado, o lobby da Abert, ao qual interessava livrar a radiodifusão de qualquer modificação legal, sobretudo de submissão a um órgão regulador autônomo.

Do outro, a convicção do governo, firmada naquele momento, de que, se persistisse em uma mudança constitucional, cuja regulamentação mexeria com os interesses não só dos opositores da desestatização do Sistema Telebrás, como também com os interesses do mais forte grupo de pressão em ação no Congresso brasileiro – o dos proprietários de emissores de rádio e televisão –, jamais conseguiria impor seu novo modelo institucional para as telecomunicações – privadas e em regime de competição. (In: CHAGAS, ROMÃO e LEAL, 2006).

Em 16 de julho de 1997, o presidente sanciona a Lei Geral de Telecomunicações, novo marco regulatório para o setor das telecomunicações *stricto sensu*. A radiodifusão, contudo, permanecia submetida ao Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962. Essa separação se mostrava ainda mais esquisita e incompreensível levando-se em conta o momento de grande convergência tecnológica, que aumenta a simbiose entre os serviços de radiodifusão e telecomunicações.

Teoricamente, para superar as lacunas normativas da radiodifusão, o ministro das Comunicações, Sérgio Motta, prometia apresentar um projeto de Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa que deveria legislar sobre rádio e TV aberta, as diferentes formas de TV por assinatura e até a Internet. Algumas minutas e anteprojetos chegaram a ser debatidos, mas o ministro Sérgio Motta faleceu no início de 1998 e, devido a mais pressões dos radiodifusores, a idéia foi engavetada.

A TV por assinatura chegou ao mercado brasileiro na década de 1990 e aumento ainda mais a confusão e fragmentação regulatória. A lei da TV a cabo vinha sendo discutida há anos, com uma participação efetiva da sociedade, que, embora não tenha obtido todas as conquistas que desejava, conseguiu algumas vitórias – como os canais de acesso público (chamados de canais da cidadania): um canal compartilhado pelos legislativos municipal e estadual, um canal para a Câmara dos Deputados, um canal para o Senado, um para as universidades localizadas na área de prestação de serviço da operadora, um canal educativo-cultural, de uso dos órgãos educacionais e culturais dos governos federal, estadual e municipal, e um canal comunitário para utilização de entidades não governamentais e sem fins lucrativos. Essa lei, nº 8.977, foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique logo nos primeiros dias de seu mandato, em 6 de janeiro de 2005. Contudo, as diversas operadoras de TV por assinatura oferecem seus serviços através de tecnologias distintas. Essa lei só contempla a tecnologia do cabo (NET, por exemplo); as operadoras que fornecem seus serviços por outras tecnologias

(satélite ou MMDS, por exemplo) se encaixam em outras normatizações, como portarias e decretos. Ou seja, enquanto a comunicação seguia um rumo de convergência tecnológica, sua regulação no Brasil fazia um caminho contraditório, tornando-se cada vez mais fragmentada.

Durante o governo Fernando Henrique houve ainda uma outra mudança importante na legislação brasileira sobre os meios de comunicação. Em 1995, começou a tramitar no Congresso uma proposta de emenda constitucional que determinava a abertura das empresas de comunicação ao capital estrangeiro. A proposta enfrentava grande resistência e, talvez por causa disso, tramitava lentamente. Contudo, as Organizações Globo se afundaram em dívidas devido aos seus investimentos no segmento de TV por assinatura e, no final de 2001, começaram a se empenhar por sua aprovação. Em 2002, com amplo apoio tanto da bancada do governo quanto da oposição, a emenda constitucional foi aprovada. Foi em meio a estas negociações que o Congresso finalmente instalou o Conselho de Comunicação Social. Desprovido de qualquer poder deliberativo, e com uma composição muito questionada em relação à sua representatividade de sociedade civil, o Conselho chegou a promover alguns debates importantes. Contudo, começou a incomodar os radiodifusores e foi paulatinamente esvaziado.

2.7 Novo fracasso na regulação do audiovisual

O principal partido de esquerda do Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT) – surgido em 1980, no período de redemocratização, com o fortalecimento da sociedade civil, aglutinando intelectuais, diversos setores populares e movimentos sociais, principalmente o „novo sindicalismo“ – conquistou a Presidência da República em 2002, com Luís Inácio Lula da Silva.

Todavia, as expectativas de mudanças na relação do governo com o aparelho de Estado e com a sociedade civil não se concretizaram. O novo governo não manteve somente a mesma política econômica, mas também as mesmas práticas políticas – clientelismo, fisiologismo, etc. e, além disso, manteve a mesma submissão aos interesses dos radiodifusores, como sempre sob a liderança das Organizações Globo. Em 2004, o ministro da Cultura do governo Lula, Gilberto Gil, retomou a idéia de regulamentar o setor audiovisual, a partir de uma Lei Geral do Audiovisual e da transformação da Ancine (Agência Nacional do Cinema) em Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), que, como o nome indica, passaria a regular

também o rádio e a televisão. Imediatamente a proposta sofreu duros ataques por parte do empresariado da radiodifusão. Mais uma vez, a idéia de regular o setor das comunicações de massa morria antes de se tornar realidade.

Por fim, temos um episódio mais recente que indica a concepção de Lula sobre a relação entre Estado e sociedade civil. A interessante idéia aprovada na constituição de criar sistemas estatal, público e privado de radiodifusão, como vimos, jamais foi regulamentada. O sistema amplamente predominante sempre foi o privado, com algumas emissoras não-comerciais que provocavam permanente confusão entre os conceitos de estatal e público.

O governo Lula colocou em pauta o debate e se comprometeu a criar uma verdadeira TV pública no Brasil. Depois de muito debate, incluindo seminários e consultas públicas, o governo inaugurou, em 2 de dezembro de 2007, a TV Brasil. A intensa participação popular no processo de construção da TV Brasil parece ter servido apenas para legitimar, pois o governo optou por um modelo altamente concentrado nas mãos do Poder Executivo. A única instância de participação social na gestão da TV Brasil, o Conselho Curador, é composta por indicações do presidente. E o primeiro Conselho dá indícios dos interesses aos quais servirá a TV Brasil: elitista, sem representação dos movimentos sociais e das entidades representativas da classe trabalhadora, mas repleto de empresários, inclusive ligados a empresas privadas de comunicação. A recém-lançada TV Brasil se transforma, portanto, no mais recente episódio de concentração do poder nas mãos do Estado para beneficiar interesses privados.

Já no segundo mandato de Lula, em meados de 2004, parte do Ministério da Justiça a iniciativa de regulamentar o conteúdo televisivo, aplicando a classificação indicativa por faixa etária, conforme determinação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Tinha início ali uma nova batalha, que duraria alguns anos, como veremos no capítulo a seguir.

3 A DISPUTA EM TORNO DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

3.1 O surgimento do arcabouço regulatório

Como vimos anteriormente, a Constituição de 1988 determinou o fim da censura. Naquele contexto de euforia com o fim de um longo regime militar e anseios por liberdade e democracia, aquela era uma das medidas mais esperadas da nova Carta Magna.

E ela veio expressa logo no artigo 5º, inciso IX, que afirma que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” (BRASIL, 2008). Depois, no capítulo que trata da Comunicação Social, o texto constitucional afirma, no caput do artigo 220, que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição” (BRASIL, 2008). E, no mesmo artigo, no parágrafo 2º, declara expressamente: “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (BRASIL, 2008).

Todavia, podemos constatar que os constituintes acabaram com a censura, mas sentiram a necessidade de uma regulação de conteúdo dos meios de comunicação. De acordo com os debates feitos à época, entenderam que, por serem concessões públicas, as emissoras de rádio e TV deveriam se submeter a algumas regras estabelecidas pelo Estado.

A necessidade de classificar a programação dos veículos de radiodifusão e outras formas de diversões públicas e qual a melhor maneira de se fazer isso geraram grandes debates na Assembléia Constituinte. O artigo 20 do Substitutivo nº 2 do texto constitucional, que tratava das competências da União, incluía, no inciso XV⁷ “exercer a classificação de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”. Já à época, aquela proposta gerou polêmica, e levou à produção de diversas emendas, alterando o conteúdo e também suprimindo o texto. Em resposta aos críticos, que identificaram ali uma proposta com ranço autoritário, o senador gaúcho (e compositor) José Fogaça (PMDB) se manifestou – “não na qualidade de relator-adjunto (da Comissão de Sistematização), mas como trabalhador em cultura” – em defesa do texto, afirmando que “a única maneira de impedirmos que, no futuro, a lei tenha um caráter repressivo,

⁷ Na versão definitiva da Constituição, o tema – já com a redação final, como veremos adiante – ficou no artigo 21, inciso XVI.

obscurantista, é, desde já, assegurarmos que ela seja meramente classificatória” (In: CHAGAS, ROMÃO e LEAL, 2006).

Por outro lado, o deputado federal José Genoíno (PT/SP) pediu uma reflexão coletiva sobre o sentido daquela classificação e apresentou uma emenda, que incluía a expressão “para efeito indicativo”. Genoíno defendeu sua emenda apontando a necessidade de “estabelecer uma cautela em relação ao inciso XV [pois] se não estiver acrescida do que propõe esta emenda aditiva, a classificação pode ser proibitiva, pode transformar-se em censura, pode exercer, enfim, uma ação coercitiva junto às pessoas, em relação às diversões públicas” (In: CHAGAS, ROMÃO e LEAL, 2006). O deputado Artur da Távola (PSDB/RJ) demonstrou preocupação com a profundidade conceitual daqueles debates: “o texto do Constituinte de 1987 garante o mais amplo exercício das liberdades. Portanto, a meu ver, e muito sinceramente, não há o menor cabimento fazermos, neste momento, uma „guerrinha” subjacente ao texto (...) o que nos divide, no momento, é o conceito da palavra „classificação”. Após todo aquele debate, a emenda de Genoíno foi aprovada e a nova redação foi incorporada. Portanto, a Constituição de 1988 apresenta, no artigo 21 (“Compete à União”), o inciso XVI – “exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão”.

Contudo, na opinião de José Eduardo Elias Romão, ex-diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério da Justiça, e um dos principais encarregados do processo de construção da classificação indicativa nos últimos anos, os parlamentares constituintes não tinham uma noção precisa do que estavam aprovando:

Juntando a indefinição conceitual da „classificação” de que tratava Artur da Távola com a imprecisão normativa de „para efeito indicativo” que aponta José Genoíno, podemos perceber claramente o porquê de a classificação indicativa produzir até hoje tanto mal-entendido: ela entrou na Constituição sem que as pessoas soubessem o que exatamente significava. Sabiam, sim, que classificação não poderia significar censura e nem o salve-se-quem-puder da auto-regulação; e só. (In: CHAGAS, ROMÃO e LEAL, 2006).

Além daquele artigo, gostaríamos de destacar alguns outros dispositivos constitucionais que formam o arcabouço regulatório para a questão da classificação. De acordo com o parágrafo 3º do artigo 220:

Compete à lei federal:

I. regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;

II. 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” (BRASIL, 2008).

O supracitado artigo 221 determina que a programação das emissoras de rádio e televisão deve ter como princípios: “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” e “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”, entre outros.

Por fim, o artigo 227 estabelece a co-responsabilidade na proteção à criança, ao afirmar que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (BRASIL, 2008).

Em 1988, junto com a promulgação da Constituição, foi extinta a Divisão de Censura de Diversões Públicas (DCDP) da Polícia Federal e desmantelada a estrutura encarregada da censura no âmbito do Ministério da Justiça. A longa duração do antigo sistema, criado no governo Vargas e readaptado pela ditadura militar, fez com que a censura se tornasse a única referência de controle da mídia.

Por outro lado, não foi instituída nenhuma estrutura administrativa para cuidar da recém-criada classificação indicativa. Ao não regulamentarem a nova forma de controle de conteúdo dos meios de comunicação, os constituintes produziram um vazio burocrático, que duraria anos, sendo contornado de maneira improvisada ao longo de consecutivos governos.

Em 1990, o Brasil ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança. Em seu artigo 17, a Convenção destaca a preocupação que os Estados

Nacionais devem ter com relação à programação destinada a crianças e adolescentes nos meios de comunicação.

No mesmo ano, foi sancionada pelo então presidente Fernando Collor a Lei 8069, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), até hoje o principal dispositivo legal dirigido aos direitos da criança e do adolescente. O ECA traz definições importantes sobre a relação entre crianças e meios de comunicação. O capítulo II define diversos mecanismos relacionados à classificação de diversões públicas e dos distintos veículos de comunicação. O artigo 76 determina que “as emissoras de rádio e televisão somente exibirão no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas”, e, em seu parágrafo único, que “nenhum espetáculo será apresentado ou anunciado sem aviso de sua classificação, antes de sua transmissão, apresentação ou exibição” (BRASIL, 2008). O artigo 254 determina expressamente multa e possibilidade de suspensão da programação para a emissora que “transmitir, através de rádio e televisão, espetáculo em horário diverso do autorizado ou sem aviso de sua classificação”. O Estatuto, portanto, avança na definição de um marco regulatório para a classificação indicativa.

Também em 1990, foi editada a Portaria 773, em que o Ministério da Justiça, já sob a perspectiva do ECA, estabelece as primeiras normatizações sobre a classificação indicativa: a competência de informar sobre a natureza das diversões e espetáculos públicos, as faixas etárias a que não se recomendem, bem como locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada para crianças e adolescentes é do Ministério da Justiça, classificando as obras como livres, exibição em qualquer horário; 12 anos, exibição após às 20 horas; 14 anos, exibição após às 21 horas; 18 anos, exibição após às 23 horas.

Logo, como pudemos observar, a classificação indicativa foi legalmente instituída em 1990. Todavia, faz-se necessário registrar que ao longo de toda a década de 90, ela carecia de efetividade e legitimidade. Os motivos para isso são vários: a regulamentação (a Portaria 773/90) era vaga, não havia clareza de quais órgãos na estrutura do poder público eram encarregados de formular e fiscalizar o cumprimento das normas, e, ainda, o tema não tinha praticamente nenhuma visibilidade para o conjunto da sociedade.

3.2 A tentativa de estabelecer a classificação indicativa no governo FHC

A questão da classificação indicativa começa a ganhar espaço na pauta já no governo Fernando Henrique, quando o então Secretário Nacional de Direitos Humanos, José Gregori (que depois se tornaria Ministro da Justiça), inclui o tema no I Programa Nacional de Direitos Humanos – Decreto 1904, publicado em 13 de maio de 1996. Ali, o Ministério estabelece metas de curto e médio prazo sobre “Liberdade de Expressão e Classificação Indicativa”. Entre as medidas propostas estão: propor alterações na legislação, estabelecer um diálogo com produtores, estruturar o Departamento de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça e criar um sistema de avaliação permanente sobre os critérios de classificação indicativa.

Em 2000, já como ministro, Gregori dá início a um processo de diálogo com proprietários de emissoras de televisão e produtores cinematográficos, a respeito da qualidade da programação. Ele esperava que essas conversas pudessem levar à produção de um amplo código de ética, redigido pelos próprios radiodifusores, que estabelecesse regras voltadas para a melhoria da qualidade da programação televisiva. Embora o Código de Ética da Radiodifusão Brasileira já existisse⁸, o diálogo proposto pelo Ministério não produziu qualquer avanço, e acabou caindo no vazio. De acordo com o próprio Gregori, o fracasso daquelas negociações se deve ao fato de que “as TVs estavam absolutamente engessadas pelo fator Ibope, que mede o público e acaba tendo o comando de tudo, como soberano indiscutível” (In: CHAGAS, ROMÃO e LEAL, 2006).

Diante do diálogo mal-sucedido e de cobranças da imprensa e da sociedade em relação à qualidade da programação televisiva, o ministro da Justiça editou, em 8 de setembro de 2000, a Portaria 796. A nova portaria revogava a Portaria 773/1990 e acrescentava novas normas, como uma nova faixa etária (16 anos) e a determinação de que a classificação indicativa deveria constar de todos os materiais de divulgação de qualquer obra audiovisual. Porém, a mais importante novidade surgida com a Portaria 796 era a indicação de que todos os casos de descumprimento deveriam ser

⁸ Esse Código de Ética foi criado pela Abert, em 1964, como registra o site da entidade: “Presidido por João Calmon, o (III) Congresso elaborou e aprovou o I Código de Ética da Radiodifusão, baseado em um anteprojeto de Clovis Ramalhe. (...) O Código de Ética aprovado em 1964 foi seguido até setembro de 1980, quando foi substituído durante o XII Congresso Brasileiro de Radiodifusão. No transcorrer dos anos, o código sofreu diversas alterações, em 83, 84 e 91, até ter sua redação atual aprovada, em Assembléia Geral Extraordinária, realizada em 8 de julho de 1993, em Brasília”. Disponível em http://www.abert.org.br/p_abert_historia.cfm, em 15 de novembro de 2009. Devido a divergências internas, o Código jamais foi aplicado.

encaminhados ao Ministério Público, que, caso julgasse necessário, aplicaria as sanções previstas no ECA.

Segundo Gregori, “a Portaria nº 796 de 8 de julho (sic?) de 2000 fez cair o mundo. Muita gente apoiou, mas todas as TVs, rádios e companhias cinematográficas reagiram. A elegância e a serenidade de todos os nossos encontros de ano e meio se esboroou” (In: CHAGAS, ROMÃO e LEAL, 2006).

Imediatamente, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e a TV Bandeirantes propuseram um mandado de segurança com liminar no Superior Tribunal de Justiça (STJ). O mandado da Abert alegava que a Portaria era inconstitucional, por dois motivos principais: o Poder Executivo não teria competência para regular a questão (segundo aquela interpretação, essa função caberia exclusivamente ao legislativo federal), e, em relação ao conteúdo, consideravam que o texto constitucional, ao utilizar a expressão “para efeito classificativo”, não dava margem a qualquer tipo de restrição de horário dos programas. Mas os radiodifusores tinham ainda outros argumentos: consideravam que o Ministério da Justiça não era o órgão competente para regular a classificação e, mesmo que fosse, ele não estava apto para fazer isso, pois tinha poucos funcionários dedicados a uma tarefa que demandava o acompanhamento da programação de 1.458 emissoras de rádio e 478 emissoras de televisão. Por fim, argumentavam que a obrigatoriedade de respeitar as faixas de horário inviabilizaria o trabalho de muitas das retransmissoras, especialmente na Região Norte, por conta das diferenças de fuso horário (também na Região Nordeste, nos estados que não adotam o horário de verão). Além do mandado de segurança, a associação encaminhou ao Procurador-Geral da República uma Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa à portaria. A Abert promoveu estudos jurídicos e mobilizou o seu poderio político, através de um pesado lobby no Congresso Nacional, pois estava realmente decidida a derrubar a normativa referente à classificação indicativa.

Simultaneamente, Gregori diz ter sido procurado por muitos políticos e figuras públicas, preocupados com as reações contrárias à Portaria e os efeitos políticos que elas poderiam ter.

No dia 15 de setembro – apenas uma semana, portanto, depois da edição da Portaria – a Folha de São Paulo posicionou-se ao lado dos radiodifusores, ao publicar o editorial “Censura enrustida”. O texto era duro e afirmava, entre outras coisas, que (a

Portaria 796/2000) “acaba por restabelecer no país uma forma de censura, devidamente proscrita pela Constituição Federal de 1988”.

O Ministério da Justiça respondeu, em carta assinada por Wilson de Oliveira, da Assessoria de Comunicação Social do ministério, e publicada no mesmo jornal, na seção dos leitores, no dia 17 de setembro. A resposta defende a competência do órgão para legislar sobre o assunto: “se o editorialista tivesse tido o cuidado de ler a Constituição (artigos 21 e 220) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 254), encontraria nos dois instrumentos as atribuições legais da União nessa questão”; e critica a comparação com a censura: “se o editorialista tivesse prestado atenção ao seu próprio jornal, teria visto na edição do dia 15 último matéria em que a repórter, bem informada e nada passional, reconhece que a nova portaria não traz grandes mudanças em relação à portaria anterior. Confundir censura com a mera classificação indicativa é ignorar a truculência dos tempos da ditadura”.

O jornal O Estado de São Paulo traz no dia 19 de setembro a matéria “TVs vêm classificação de horário como censura”. No texto, representantes das maiores emissoras do país voltam a questionar a idéia de que o Estado exerça a função de regular o conteúdo, mas garantem que vão se submeter à Portaria. “A auto-regulamentação, de cada emissora ou em grupo, seria a saída”, afirmou ao jornal Luís Erlanger, diretor da Central Globo de Comunicação.

Em resposta ao posicionamento dos dois maiores jornais de São Paulo e das emissoras, o jornalista Alberto Dines, editor do Observatório da Imprensa (programa de TV e site), também protestou contra a comparação com a censura: “Jornalistas mal informados e emissoras de TV de má-fé estão tentando confundir a opinião pública, alegando que a decisão do Ministério da Justiça de classificar a programação de TV equivale à implantação da censura”⁹.

Às vésperas do Natal – portanto, pouco mais de três meses após a publicação da Portaria –, o ministro Paulo Roberto da Costa Leite, então presidente do STJ, concedeu liminar que suspendia os efeitos da Portaria 796. O Poder Judiciário derrubava ali a primeira tentativa concreta do Executivo de implantar a classificação indicativa no País.

Por outro lado, tramitou no Congresso sem despertar tantos rumores e polêmicas o Projeto de Lei 1526 do senador Cunha Bueno (PPB/SP), indiretamente relacionado à

⁹ Artigo publicado no site do Observatório da Imprensa. Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/qtv200920001.htm>. Consultado em 21 de outubro de 2009.

questão da classificação. O projeto determinava que todos os novos aparelhos de televisão vendidos no Brasil deveriam ter um dispositivo que permitisse o bloqueio de recepção de conteúdos inadequados. Um exemplo deste sistema é o dispositivo, utilizado nos Estados Unidos e no Canadá, chamado V-Chip (abreviação de “violence chip”). A lei foi aprovada no Congresso e sancionada pelo presidente Fernando Henrique, em 27 de dezembro de 2001, transformando-se na Lei 10.359. Contudo, além de contrariar os interesses dos radiodifusores, ela também era considerada prejudicial pelos fabricantes de eletroeletrônicos, muitos deles grandes empresas multinacionais. A lei permaneceria no esquecimento até 2004, quando, como veremos adiante, voltaria a haver tentativas de regulamentá-la, para que entrasse em vigor.

3.3 A classificação indicativa volta à pauta

Em fevereiro de 2004, o Ministério da Justiça classificou cinco telejornais policiais como inadequados para exibição antes das 21 horas, o que gerou uma nova crise. Os radiodifusores desencadearam uma ofensiva, que revelou as falhas do processo de classificação e culminou na exoneração do diretor do departamento responsável pela atividade da classificação, Mozart Rodrigues da Silva. Além disso, o ministério revogou o ato que classificara os programas policiais daquela forma.

Contudo, o Ministério da Justiça encarou aquela crise como uma oportunidade de reorganização. Em 18 de fevereiro, o Decreto 4991 aprova nova estrutura para o ministério, criando o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus), no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça. O decreto estabelece claramente que compete ao Dejus, entre outras funções:

III – instruir e analisar pedidos relacionados à classificação indicativa de diversões públicas, programas de rádio e televisão, filmes para cinema, vídeo e DVD, jogos eletrônicos, RPG (jogos de interpretação), videoclipes musicais, espetáculos cênicos e musicais;

IV – monitorar programas de televisão e recomendar as faixas etárias e os horários dos mesmos¹⁰.

Em junho de 2004, o governo lança a Medida Provisória 195, que buscava regulamentar a Lei 10.359, de 2001, aquela que tratava dos dispositivos eletrônicos de

¹⁰ Texto do Decreto 4991 consultado na internet, no endereço <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109989/decreto-4991-04>. Consultado em 21 de outubro de 2009.

bloqueio de programação nos televisores. A MP era ampla, apontava algumas imprecisões na lei, que supostamente teriam dificultado sua efetiva implantação, tratava da adaptação à nova tecnologia da TV digital e relacionava mais diretamente a questão dos bloqueadores eletrônicos à classificação indicativa, incluída a possibilidade de sanções às emissoras. A MP estabelecia um prazo até 31 de outubro de 2006 para que os fabricantes de televisores se adequassem à nova legislação.

Surpreendentemente, a MP 195 foi aprovada, com algumas emendas, na Câmara dos Deputados, em 19 de outubro. A maior parte das emendas não atendia aos interesses dos empresários, mas dos movimentos de direitos humanos. Integrante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara e um dos coordenadores da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”¹¹, o deputado Orlando Fantazinni (PT/SP) aproveitou a tramitação da MP para propor algumas mudanças na legislação. Uma das principais era a idéia de obrigar o Dejus a consultar o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (órgão colegiado também vinculado ao Ministério da Justiça, mas com a participação de representantes da sociedade civil), antes de decidir a qual horário e faixa etária cada atração se destinava.

Contudo, a tentativa de democratizar a esfera decisória da classificação indicativa tampouco agradou ao empresariado da radiodifusão; muito pelo contrário. Embora neste momento já estivessem em entidades distintas¹², os radiodifusores desencadearam uma ofensiva feroz e unitária à MP 195-A, aprovada na Câmara dos Deputados. O presidente da RedeTV!, então vinculada à Abra, Amilcare Dallevo Jr., afirmou à revista Carta Capital:

Temos visto inúmeras tentativas de se voltar à censura no País. Quando você coloca isso na mão de uma ONG, no final da linha você estará colocando o arbítrio de vetar ou não alguma coisa na mão de um grupo restrito de pessoas. Não podemos criar donas Solanges do século XXI! (referência a Solange Hernandez, diretora do departamento de censura nos anos 80). Quando você cria um grupo de poucas pessoas, que tem o poder, a caneta na mão, de ditar

¹¹ A campanha Ética na TV – Quem financia a baixaria é contra a cidadania surgiu em 2002, como desdobramento da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos. A campanha é coordenada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, e conta com a participação de diversas entidades da sociedade civil.

¹² Depois de três ou quatro anos de interesses divergentes no interior da Abert, em 9 de novembro de 2004, alguns jornais publicaram nota sob o título “Fato relevante”, assinada por SBT, Record, Rede TV e Band, divulgando a fundação da Abra – Associação Brasileira dos Radiodifusores. Apesar de a Rede Globo ter permanecido como a única rede nacional de televisão, a Abert manteria seu peso. E as duas entidades não hesitam em atuar conjuntamente nas muitas vezes em que há interesses convergentes.

o que é bom ou não para quem assiste, na realidade está se acabando com a liberdade de expressão”.

Na mesma matéria, o consultor jurídico da Abert foi mais conciso, mas igualmente taxativo: “Essa MP é inconstitucional”. Todo o empresariado da radiodifusão voltava suas forças para evitar que a MP fosse aprovada no Senado e entrasse em vigor. No Senado, o debate seguiu pegando fogo. A senadora Heloísa Helena (PSOL/AL) saiu em defesa do texto aprovado na Câmara e manifestou sua preocupação com os conteúdos transmitidos pelas emissoras de televisão: “a liberdade de expressão não é um conceito amplo, geral e irrestrito, pelo qual se possa disseminar preconceitos contra pobres, homossexuais e negros” (apud GODOI, In: CHAGAS, ROMÃO e LEAL, 2006).

Entretanto, a forte pressão promovida pela Abert funcionou: em 10 de novembro de 2004, os líderes partidários fizeram um acordo e derrotaram a MP 195-A no Plenário do Senado. Pelo acordo, o senador Tião Viana (PT/AC) apresentou um novo projeto (PL 324), absolutamente objetivo, que tratava exclusivamente do prazo para que os televisores incorporassem os bloqueadores eletrônicos (ainda 31 de outubro de 2006). Toda a parte relativa à classificação indicativa e à TV Digital, que eram as que preocupavam mais diretamente a Abert, foi derrubada. Em função do acordo, o PL 324 foi aprovado no mesmo dia no plenário do Senado e encaminhado para a Câmara. Segundo declaração da Abert ao informativo Telecom Online, a solução encontrada no Senado “foi melhor do que a associação pretendia”¹³. Contudo, na Câmara, o projeto – mesmo restrito aos bloqueadores – não avançou. Em abril de 2006, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, a deputada Luiza Erundina, relatora, do processo, apresentou parecer favorável, com substitutivo para ampliar o prazo para 31 de dezembro de 2007. O substitutivo foi aprovado naquela e em mais algumas comissões, mas até hoje não passou por todas as comissões que precisava; conseqüentemente, ainda não foi ao plenário.

Mas o tema da classificação indicativa tinha voltado definitivamente à pauta. Em julho, enquanto a MP 195 ainda estava tramitando na Câmara dos Deputados, o governo lançou a Portaria 1597, que estabelecia critérios e procedimentos para a classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas a cinema e vídeo. Essa Portaria também

¹³ Matéria da Telecom Online “Pressão da Abert funciona e Senado rejeita MP sobre bloqueador de programas”, disponível em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=303ASP017>. Consultado em 11 de outubro de 2009.

causou polêmica, pois afirmava expressamente que “não será permitido, em qualquer hipótese, o acesso de crianças e adolescentes a diversões ou espetáculos públicos cuja classificação recebida corresponda a „Inadequado para menores de 18 anos“”. Essa proibição seria revista um ano depois, com a publicação da Portaria 1344, de julho de 2005, que flexibilizava as possibilidades de acesso de menores acompanhados ou autorizados pelos pais.

Paralelamente, o Ministério da Justiça dava início a um processo amplo e complexo de redefinição de todo o sistema de classificação indicativa para a televisão. A nova equipe do Dejus identificou procedimentos equivocados e problemas normativos para compreender o que era necessário aperfeiçoar. Além disso, entendeu a necessidade de superar qualquer ranço (e todas as acusações) de autoritarismo e caracterizar a classificação indicativa como um processo democrático e, para isso, buscou construir a nova política regulatória de maneira participativa.

Os dez principais problemas identificados foram divididos em três grupos: as dificuldades de exercer a classificação, de divulgá-la, e o dever de fazer cumprir a classificação. A questão da divulgação, embora pareça simples, traz um detalhe interessante: embora as emissoras sempre tenham lutado para manter o Estado longe da função, alegando que a responsabilidade deveria ser compartilhada por elas e pelos pais, a contradição fica evidente ao percebermos que jamais essas emissoras criaram meios de informar antecipadamente aos pais sobre os conteúdos da programação. Se elas acreditassem de fato nesta alternativa teriam criado os meios para que os pais exercessem sozinhos tal controle, isentando o Estado de responsabilidade.

Então, com o objetivo de dar os primeiros subsídios na construção da nova política, o Ministério da Justiça criou um Grupo de Trabalho, com representantes de diversos ministérios, do Poder Judiciário, da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Abert, entre outros. Este GT deveria enfrentar desafios como: ampliar os critérios da classificação indicativa, sistematizar o monitoramento, dar visibilidade pública, definir faixas etárias e suas adequações aos horários. Foram realizadas cinco reuniões deste GT, que abalizaram a fase seguinte, a abertura à participação pública.

Essa fase também teve momentos distintos: uma delas foi uma consulta pública, uma pesquisa on-line que ficou três meses no ar no site do Ministério da Justiça e foi disponibilizada em agências de correios. A mesma pesquisa foi aplicada em espaços

públicos, como a VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada em Brasília, em dezembro de 2005 – ao todo, foram respondidos doze mil questionários sobre a classificação. Além disso, foram promovidas audiências públicas nas cidades de Rio Branco, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

Em parceria com a organização não-governamental Agência Nacional dos Direitos da Infância (Andi), foi feito um estudo sobre a classificação indicativa em outros países do mundo, analisando e comparando as características dos dois modelos de classificação mais utilizados: por conteúdo e por faixa etária.

Todo este processo de elaboração participativa gerou três tarefas para tentar equacionar os problemas normativos da classificação indicativa: a produção de um manual contendo parâmetros (critérios e indicadores) para a objetivação e democratização da classificação; a criação de símbolos para padronizar e viabilizar a divulgação da classificação; e associação das categorias e dos indicadores de inadequação etária às possíveis sanções previstas na legislação.

Vale destacar que a consulta pública indicou uma boa acolhida pública ao tema da classificação indicativa. Mesmo sabendo que a credibilidade estatística que se pode dar a uma consulta feita através da internet é questionável, a receptividade por parte dos consultados pode ser considerada positiva. É significativo notar, por exemplo, que, contrariando as principais críticas, 57% dos quase 12 mil participantes do questionário consideram a “classificação como um serviço de informação de caráter pedagógico sobre o conteúdo da programação, com o intuito de proteger crianças e adolescentes”.

À medida que o novo sistema de classificação se consolida – em um processo acompanhado permanentemente pelas entidades representativas do empresariado do setor –, as pressões por parte dos radiodifusores também aumentam.

3.4 Nova Classificação Indicativa enfrenta dura resistência

No dia 12 de fevereiro de 2007, o ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, edita a Portaria nº264, que tinha como atribuições regulamentar a Lei nº 8069, de 1990, (o Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei nº 10.359, de 2001, e o Decreto nº 5.834, de 6 de julho de 2006, relativas ao processo de classificação indicativa de obras audiovisuais destinadas à televisão.

A portaria trazia um texto amplo, bem completo, fundamentando os marcos legais que levavam àquele ato normativo e explicitando objetivos e regras. A portaria

afirma que a classificação indicativa é o “meio legal capaz de garantir à pessoa e à família a possibilidade de receber as informações necessárias para se defender de diversões públicas inadequadas à criança e ao adolescente”¹⁴. Explica que os critérios determinantes são as cenas de sexo e violência e que as novas faixas de classificação possíveis (ampliadas a partir da consulta pública) são:

- I – especialmente recomendada para crianças e adolescentes;
- II – livre;
- III – não recomendada para menores de dez anos;
- IV – não recomendada para menores de doze anos;
- V – não recomendada para menores de quatorze anos;
- VI – não recomendada para menores de dezesseis anos;
- VII – não recomendada para menores de dezoito anos¹⁵.

A Portaria reafirma a vinculação entre categorias de classificação e faixas horárias de exibição que tanta polêmica causara na Portaria nº 796/2000, e destaca a necessidade de respeito aos diferentes fusos-horários vigentes no país. O texto diz ainda que não estão sujeitos à análise prévia de conteúdo pelo Ministério da Justiça os programas jornalísticos, esportivos, eleitorais, propagandas em geral e outros programas veiculados ao vivo, mas esclarece que esses programas também serão objeto de monitoramento por parte do Dejus. A portaria abre a possibilidade de as próprias emissoras classificarem seus programas, destacando que o Dejus teria a prerrogativa de alterar essa classificação.

Embora a nomenclatura não estivesse oficializada, no texto da Portaria, ela representava o que os profissionais envolvidos chamaram de Nova Classificação Indicativa, que – tanto pela participação popular, quanto pela formulação abrangente – representava um salto, uma ruptura em relação a tudo o que havia sido produzido sobre o assunto anteriormente.

Imediatamente, uma onda de ataques foi despejada contra o Ministério da Justiça e a nova classificação indicativa. A bem da verdade, a ofensiva começou antes mesmo de a portaria ser publicada. Como já era notória a iminência da edição da portaria, e boa

¹⁴ Disponível em <http://www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B46B850DD-0C28-4728-AE47-A3F262C00DAE%7D&ServiceInstUID=%7B59D015FA-30D3-48EE-B124-02A314CB7999%7D>. Consultado em 14 de outubro de 2009.

¹⁵ Idem.

parte do seu conteúdo já era conhecido, por ser fruto de um trabalho público de cerca de dois anos, as emissoras de TV lançaram uma campanha no final de janeiro daquele ano, ou seja, cerca de duas semanas antes da publicação. As emissoras Globo e SBT inseriram ao longo da programação um anúncio em que aparecia uma criança com os olhos vendados (por mãos “ocultas”) diante da televisão, com o seguinte texto:

Todo programa de TV aberta tem uma classificação por idade. Mas o que conta mesmo é a sua opinião. Ninguém melhor do que os pais para saber o que os seus filhos devem assistir. A televisão brasileira oferece informação, diversão e entretenimento de qualidade e de graça. Os limites é você quem dá.

Numa aparente coincidência, no dia 2 de fevereiro, o Superior Tribunal Federal (STF) colocou na pauta uma ação apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2001, questionando a Portaria 796/2000. O relator, ministro Cezar Peluso, pediu o arquivamento do processo, mas a votação acabou empatada em cinco votos e o voto de minerva, que seria dado pela presidente do STF, ministra Ellen Gracie, foi adiado, sem data marcada.

No dia 6 de fevereiro (ainda antes da publicação oficial), a Folha de São Paulo publicou o artigo “Controlar a realidade, e não a arte”, de autoria de Stepan Nercessian, presidente do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões do Estado do Rio de Janeiro (Sated-RJ), ator contratado da Rede Globo e vereador do Rio de Janeiro, pelo PPS. “Tantos problemas para serem resolvidos e vem um manual perturbar quem está trabalhando e crescendo, que é a cultura brasileira”, começa Stepan. Logo em seguida, ele cita uma frase de Joseph Goebbels, o ministro da propaganda do líder nazista Adolf Hitler – “Quando eu ouço a palavra cultura, saco logo meu revólver”. Ao longo do artigo, Stepan mantém o ataque feroz: a nova classificação seria “um tiro violento na criação e na dramaturgia brasileiras”. Em seguida, recorre à defesa da liberdade:

A censura, como sabemos, nunca se apresenta como um instrumento de opressão. Pelo contrário, vem sempre disfarçada de defesa da sociedade, da família, dos menores. No final, a realidade é sempre a mesma: fim das liberdades individuais, controle dos artistas e dirigismo cultural.

É interessante fazermos uma pausa no resgate histórico para analisar com um pouco mais de atenção o discurso de Stepan, e os conceitos por ele utilizados. Aqui, podemos perceber claramente a presença do pensamento político liberal. Às noções de censura e opressão, ele contrapõe a liberdade individual – da mesma forma que faziam os teóricos liberais clássicos, diante do Estado absolutista. E aí, mais uma categoria interessante: a idéia de dirigismo cultural. Neste discurso, está implícita a lógica de que o Estado não deve interferir, de nenhuma forma, na cultura, pois isso representaria um atentado às liberdades.

Stepan ataca o conteúdo do “Manual da Nova Classificação Indicativa”, segundo ele “confuso, hermético e perigoso”, e reclama do processo de elaboração, pois, afirma que o sindicato que ele representa não foi consultado.

É importante observar um ponto. Ao assinar o artigo na Folha de São Paulo, o autor se identificou apenas como presidente do Sated-RJ e vereador do Rio de Janeiro. Contudo, como ainda veremos a seguir, a indicação de que ele trabalha na Rede Globo não pode ser ignorada. Se todas as emissoras de TV aberta se posicionaram contrárias à nova portaria, sem dúvida a Globo sempre esteve à frente desta movimentação. E, mais do que isso, ela adotou como estratégia a utilização de seus artistas para dar visibilidade à sua batalha. Não podemos dizer que ela obrigou ninguém a assumir essa bandeira, mas todos os que se dispuseram a assumi-la ganharam espaço destacado nos jornais impressos, programas de rádios, telejornais e programas de auditório e outros, das Organizações Globo.

Essa estratégia pode ser percebida na matéria de quase uma página publicada em O Globo, no dia 7 de fevereiro – “Artistas vêm censura em classificação de TV”. “Mesmo antes de ser editada pelo Ministério da Justiça, a portaria que vai definir novas regras para aplicação do Manual de classificação indicativa para a TV já provoca protestos do meio artístico”, afirma o repórter na abertura do texto.

A matéria traz a seguinte declaração de Marcílio Moraes, presidente da Associação de Roteiristas (AR):

Em tempos nos quais ondas de obscurantismo ditatorial avançam sobre conquistas civilizatórias, a transparência deve ser sempre buscada, especialmente em relação a medidas que interfiram nos meios de comunicação, principal via para a construção da verdadeira democracia. A AR deixa claro seu repúdio a todo tipo de retrocesso nos direitos democráticos conquistados pelos brasileiros, não aceitando medida punitiva

ou restritiva no acesso de todo cidadão aos produtos culturais, ficcionais ou não.

O diretor da Central Globo de Comunicação, Luis Erlanger, afirma que a emissora reconhece a legitimidade da classificação indicativa, mas discorda da vinculação entre faixa etária e horário de exibição. “O telespectador é exatamente o mesmo cidadão que vai às urnas periodicamente escolher o futuro do país. Nada mais democrático que ele exerça essa cidadania com o controle remoto”, declara Erlanger, utilizando o argumento que ele ainda voltaria a apresentar muitas vezes – de que o controle de conteúdo da radiodifusão brasileira deve ser feito apenas com o controle remoto.

Também podemos perceber o discurso de Erlanger dominado pela lógica liberal. Ao defender que o controle não deve ser feito pelo Estado, nem por mecanismos de participação da sociedade civil, mas pelo telespectador (ou, mais objetivamente, pelo consumidor), o diretor da Central Globo de Comunicações defende a lógica de que as políticas públicas devem estar submetidas à lógica de mercado. Aqui, podemos perceber a categoria de Gramsci de modelo de sociedade liberal-corporativo, no qual “o conflito de interesses é também resolvido numa espécie de mercado político” (COUTINHO, 1999).

O jornalista Walcyr Carrasco, da TV Globo, também demonstra sua preocupação com o controle de conteúdo. “A arte lida com elementos subjetivos. Tentar colocar regras é limitar a liberdade de expressão” declara ao jornal. Outro autor da TV Globo, Antonio Calmon, diz na matéria que “há uma vontade totalitária no governo. Queria saber quem são essas pessoas que se arvoram no direito de censurar a criação artística”.

No mesmo dia (7 de fevereiro), a Folha de São Paulo também traz uma matéria de destaque sob o título “Quem manda na TV?”, explicando, no subtítulo: “Ministério da Justiça e canais de televisão travam batalha para definir classificação de programas”. A matéria narra a operação montada pelas emissoras de televisão, que enviaram lobistas, atores e autores a Brasília para tentar influir em aspectos da Portaria, e relata resumidamente a batalha judicial travada desde a Portaria de 2000.

No dia 9 de fevereiro, a Folha de São Paulo traz uma novidade interessante, na matéria “MTV se opõe à Globo e apóia ministério”. A emissora voltada para o público jovem, exibida em TV aberta apenas via UHF (ou seja, não é recebida por todos os

televisores), lançou no ar uma campanha em defesa da classificação indicativa. A vinheta exibida pela MTV (emissora do grupo Abril) trazia o seguinte texto:

A televisão brasileira já fez coisas geniais, mas também colocou diversas porcarias no ar. Isso porque alguns profissionais são capazes de qualquer coisa na luta pela audiência, e isso pode acontecer em qualquer empresa de comunicação. É por isso que, além da responsabilidade dos pais na educação dos filhos, e de especialistas, na classificação indicativa de horários, são as empresas e veículos de comunicação os maiores responsáveis pelo conteúdo que exibem. O Brasil será melhor se todos assumirem suas responsabilidades.

No dia 10 de fevereiro, o jornal O Estado de São Paulo traz uma pequena matéria, intitulada “A questão é o fuso”, que explicita a principal preocupação dos radiodifusores. O texto afirma que:

A obediência ao fuso horário assusta concessionários porque implicaria a geração distinta de programação para os estados com fuso diferente do de Brasília ou o abrandamento de conteúdo de uma novela como „Páginas da vida”¹⁶, que no Acre, por exemplo, vai ao ar às 6 da tarde.

Aqui, abrimos um pequeno parêntese para tentar entender a importância da questão do fuso horário, que tanta polêmica renderia mais adiante. Se um programa recebe a classificação indicativa de 12 anos (faixa etária com exibição permitida a partir das 20 horas), a determinação do horário deve obedecer o fuso horário local. O território brasileiro possui quatro fusos horários distintos: um para ilhas oceânicas, o horário de Brasília (e da maior parte dos estados), um horário para os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e parte da região Norte (uma hora a menos, em relação a Brasília), e um para o Acre e parte dos estados do Amazonas e do Pará (duas horas a menos que o horário de Brasília). Como diz o texto de O Estado de São Paulo, uma telenovela com classificação 12 anos não pode ser transmitido em rede nacional às 20 horas de Brasília, porque estaria em horário inadequado para os estados do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Então, para garantir a exibição em rede nacional, as emissoras teriam que transmitir a programação para os principais mercados (São Paulo, Rio de Janeiro, toda a região Sul, etc.) com duas horas “de atraso” em relação à restrição de horário da

¹⁶ Novela exibida à época pela Rede Globo, às 21 horas, no horário de Brasília, com conteúdo considerado inadequado para menores de 12 anos.

classificação indicativa. Ou então, não mais fazer exibição em rede nacional, adequando cada programação ao fuso horário local. Qualquer possibilidade, geraria mais trabalho e custos para as emissoras de TV. Certamente, as emissoras nacionais, não arcaariam com esse custo, que recairia sobre as afiliadas. Elas teriam que gravar a programação e transmitir uma (ou duas) horas depois. Ou então, produzir programação regional para preencher a lacuna. Embora prevista na Constituição, a produção de programação regional nunca foi regulamentada exatamente por desagradar as emissoras.

O jornal trata ainda das queixas dos autores, mas considera essa polêmica mais contornável. O texto informa ainda que as diferenças de fuso horário são obedecidas em países com normais até mais rígidas para a classificação indicativa, e diz que, nem por isso, essas normatizações foram acusadas de censura.

No dia 13 de fevereiro, a Folha de São Paulo repercute a reação da Abert à publicação da Portaria, com a matéria “Nova classificação oferece risco de censura, dizem TVs”. Para Daniel Pimentel Slaviero, presidente da Abert, a Portaria, que fora publicada no Diário Oficial da União na véspera, “oferece o risco de censura, pois entendemos que pode haver restrição à liberdade de expressão e de criação”. Ele declara ainda que a nova Portaria “deixa a classificação impositiva e não indicativa”. Slaviero ataca ainda a obrigatoriedade de respeitar os diversos fusos do país, que, segundo ele, seria “o caos” para as afiliadas. A matéria traz também a posição do então diretor do Dejus, José Eduardo Elias Romão, que afirma ser a nova portaria mais flexível do que a anterior. “A análise prévia pelo Ministério da Justiça agora é a exceção. Antes, era regra”, diz Romão. Ele também rejeita categoricamente qualquer acusação de censura: “Isso é descabido. Há controles institucionais sobre a atividade do ministério. Não há risco de o MJ ser arbitrário, muito menos de ser conivente com as emissoras. O que me interessa aqui é a defesa da criança e do adolescente”, afirma Romão.

No mesmo dia 13, O Globo também traz uma matéria grande, mas com outro enfoque: a expectativa de mudanças na Portaria. Sob o título “TV: governo admite mudar regras de classificação”, a matéria informa que a portaria foi publicada no Diário Oficial, mas chama atenção para uma nota oficial lançada pelo Ministério da Justiça, que diz a medida só entraria em vigor em 90 dias e que, neste período, o ministério ainda estaria aberto a ouvir novas sugestões. “O Ministério da Justiça continua aberto a contribuições para o aperfeiçoamento da classificação indicativa e do sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente”, é o trecho da nota citado. O jornal

lembra ainda que a questão permanecia na pauta do STF, devido à ação promovida pela OAB.

No dia seguinte, O Estado de São Paulo publica uma entrevista com Zico Góes, diretor de programação da MTV Brasil, com uma manchete surpreendente: “Na democracia é assim”. Na entrevista, Zico explica que a MTV decidiu assumir publicamente a posição de apoio justamente ao perceber que todas as outras emissoras atacavam a classificação indicativa. Ele afirma:

É fácil dizer „é censura“. Não se atentam ao fato de que isso é simplesmente fazer aquilo que está combinado com a sociedade brasileira, que é proteger a criança e o adolescente. Dá trabalho, mas na democracia é assim. É democrático, inclusive, porque tem diálogo com quem fiscaliza.

No mesmo dia 14, O Globo também publica uma notícia curiosa: “Abert sugere adoção de dispositivo para controle de programação da TV”. Após ter se somado aos esforços para postergar a regulamentação da lei dos bloqueadores eletrônicos, a associação sinaliza que eles poderiam solucionar a questão da classificação indicativa, e sugere ao governo a adoção do V-Chip. “Todos, emissoras e governo, concordam que o mais adequado seria deixar a solução para os pais. Os dispositivos de controle de programação seriam uma solução”, declara Daniel Slavieiro, presidente da Abert. A matéria lembra a aprovação da Lei 10.359, em 2001, e o fato de ela não ter sido regulamentada. O próprio diretor do Dejus, José Elias Romão, sinaliza que, se os dispositivos de bloqueio se tornassem realidade, seria possível encerrar as restrições de horários.

O texto cita ainda nota divulgada pela Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos (Eletros), que se diz favorável ao dispositivo, mas que, no sistema analógico, ele aumentaria muito o custo ao consumidor. Ainda segundo a Eletros, com a implantação da TV digital, isso seria facilmente viabilizado.

Em 17 de fevereiro, O Globo traz a matéria “Abert rechaça críticas às emissoras feitas por José Elias Romão em chat”. Em um bate-papo virtual promovido pela Agência Nacional dos Direitos da Infância, Romão acusara as emissoras de fazer campanha contra a classificação indicativa para deixar em segundo plano temas importantes como a qualidade da programação, as concessões públicas e os direitos

fundamentais de crianças e adolescentes. De acordo com Daniel Pimentel Slavieiro, aquela era uma tentativa de Romão de desviar o foco do debate sobre a nova Portaria.

Romão está fazendo confusão. A campanha das emissoras é a favor da classificação indicativa e reforça o direito de os pais escolherem o que os filhos devem assistir. O que questionamos é o fato de a classificação ser impositiva. (...) Não estamos fazendo pressão, só estamos defendendo nosso ponto de vista sobre o tema.

Mas, procurado por O Globo, Romão reafirma o que dissera no Chat – que as emissoras fazem pressão no Congresso, no Judiciário e até na Presidência da República para que seus interesses prevaleçam sobre os demais.

No dia 18 de fevereiro, o suplemento Aliás, do jornal O Estado de São Paulo, publica um debate sobre a classificação indicativa, sob o título “Moralismo ou proteção às crianças?”. Participaram da mesa-redonda: Eugênio Bucci, então presidente da Radiobrás, o advogado Antônio Cláudio Ferreira Netto, consultor da Abert, Esther Hamburger, professora da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, o professor e sociólogo Gilson Schwartz, também da USP, e a psicanalista Maria Rita Kehl. O consultor jurídico da Abert, Antônio Cláudio, aponta vários problemas da Portaria 264:

O primeiro é o estabelecimento de critérios que, a nosso ver, não são representativos de toda a sociedade. O segundo ponto é a fixação de horários para os programas. É inconstitucional. Nossa Constituição estabelece a classificação para efeito indicativo. Indicar jamais pode ser confundido com obrigar. O terceiro ponto é a análise prévia da obra. (...) Não há outra forma de interpretar isso: é censura.

O presidente da Radiobrás, Eugênio Bucci, lembra da ação em tramitação no STF e argumenta em relação às acusações de censura:

Existe uma ação de inconstitucionalidade movida em 2001 contra o estabelecimento de horários. Portanto, esta questão será resolvida no Supremo. Agora, nada disso pode ser confundido com algo que não existe. Censura impede a circulação de conteúdo. Não é o caso. Censura é irrecorrível. Também não é o caso. Pode-se sempre recorrer. Depois, a

censura é prévia. O censor olha antes de a sociedade olhar. O que o governo propõe é que a emissora faça a sua classificação, deixando de lado a análise prévia que até outro dia se fazia.

Bucci aproveita para alfinetar as relações questionáveis entre a Abert (mais especificamente a Rede Globo) e a ditadura militar: “Este país já teve censura. Imagino que no passado vocês, na Abert, também tenham denunciado com energia e com vigor a prática da censura”. A provocação de Bucci fazia referência à boa relação que a Abert – e especialmente a Rede Globo – teve com os governos militares, que durante duas décadas praticaram censura oficial aos meios de comunicação.

A psicanalista Maria Rita Kehl também relativiza o compromisso das emissoras com a liberdade de expressão.

Acho que o compromisso da TV com a liberdade de expressão é pequeno. Porque o principal compromisso dos detentores das concessões é com a venda do produto. Programas que não dão Ibope saem do ar, assim, sem mais nem menos. Se houvesse compromisso com a liberdade de expressão seria diferente. Talvez até nem precisasse de classificação indicativa. Um mecanismo regulador importante é a renovação de concessões. Mas, nessa hora, não se pergunta se este ou aquele grupo cumpriu com seus deveres constitucionais. Passa batido, a renovação é automática. Classificação indicativa, a meu ver, é um recurso para comprometer diretores das emissoras com o dever constitucional de fazer uma televisão de qualidade.

Além da “mesa-redonda”, O Estado de São Paulo traz, ainda no dia 18 de fevereiro, o artigo “Liberdade de Expressão, direito de escolher”, do diretor da Central Globo de Comunicação, Luis Erlanger. No artigo, Erlanger compara a regulação de conteúdo da televisão com uma possível regulação de conteúdo dos jornais impressos e rechaça a argumentação de que a televisão é uma concessão pública: “o Estado disciplina a distribuição dos acessos dos canais. Pela lógica democrática, não pode intervir no seu conteúdo”. Ao questionar a legitimidade de qualquer intervenção do Estado no conteúdo televisivo, mais uma vez recorre à livre escolha individual:

Uma sociedade que entende que a população tem capacidade para acionar, de tempos em tempos, a urna eletrônica para decidir os rumos do país há de ser

capaz de escolher pelo aparelho de controle remoto, a cada momento, o que é melhor para sua família. (...)

Pode ser um pedaço aparentemente pequeno. Mas é ao conjunto das liberdades de expressão que se dá o nome de democracia.

Aqui, percebemos mais uma vez a Abert utilizando-se dos conceitos liberais. A democracia é uma idéia que tem apelo no conjunto da sociedade. Mas qual democracia? Erlanger deixa claro: nada de vontade popular, soberania popular, poder popular – a democracia é o conjunto das liberdades, especialmente das liberdades de expressão.

No dia 24 de fevereiro, O Globo apresenta dois artigos com posições antagônicas, um do jornalista da Rede Globo Ricardo Linhares, e o outro do diretor de programação da MTV Brasil, Zico Góes.

No artigo “Toda sociedade brasileira deve ser responsável”, Zico Góes destaca a importância da proteção à criança e ao adolescente e critica o entendimento que a classificação indicativa fere a democracia:

Defender a classificação indicativa de programas exibidos nas emissoras de televisão, ao contrário do que alguns podem sugerir, não é defender a censura, mas, sim, investir na construção da democracia na sociedade brasileira.

Preservar e garantir os direitos das crianças e adolescentes está previsto em lei pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. E esse é o espírito que deve orientar a indicação de horários para exibição dos programas.

Por outro lado, Linhares se junta aos que identificam na classificação indicativa a censura prévia:

Sou a favor da liberdade de expressão. (...) A classificação é indicativa, portanto, não pode ser imposta. O texto, porém, torna obrigatório o horário de exibição dos programas, de acordo com a faixa etária determinada por suas regras subjetivas. E prega a punição para as emissoras que não obedecerem a essa resolução. A imposição é antidemocrática e inconstitucional. Na prática, funciona como censura prévia.

Mesmo entre os representantes das emissoras, podemos perceber compreensões antagônicas. Enquanto Zico Góes sinaliza que a classificação indicativa fortalece a

busca por uma sociedade democrática, Ricardo Linhares defende a liberdade de expressão e afirma que qualquer imposição legal representa um ataque à democracia. Além de defenderem noções distintas de democracia, é interessante notar que os dois argumentam com base na Constituição.

Aos poucos, o assunto deixa de ser pauta diária dos principais jornais do país, mas segue aparecendo, com alguma frequência. Em 25 de março, a Folha de São Paulo volta ao tema, na matéria “Governo vai indicar programas infantis”. A matéria trata do selo “especialmente recomendado”, através do qual são apontadas atrações para o público infanto-juvenil. Evidentemente, este selo só pode ser aplicado a programas com classificação indicativa livre. Para obter a recomendação, os critérios são mensagens de solidariedade, honestidade, respeito aos demais e o estímulo às habilidades cognitivas.

Essa distinção também foi alvo de críticas por parte dos radiodifusores. Segundo Daniel Pimentel Slaviero, trata-se de dirigismo cultural:

Isso é discriminatório. Entendemos que não deve existir um conteúdo livre e outro recomendado. Quem vai definir quem será recomendado e quem será apenas livre serão classificadores do Ministério da Justiça. Na nossa opinião, isso é dirigismo cultural.

O Ministério da Justiça, por sua vez, alega que os critérios são claros e que este modelo é inspirado na experiência de outras nações democráticas, como os países nórdicos, a Inglaterra e o Canadá.

Em 4 de abril, a revista Carta Capital aborda o trabalho dos classificadores – funcionários do Dejus e voluntários – na matéria “Fiscais da baixaria”. O texto mostra as diferenças entre o trabalho dos atuais responsáveis pela classificação com os censores do regime militar, comparação que é prontamente refutada pelos funcionários. “A censura é marcada por proibições e cortes que mutilam as obras. Hoje, ninguém impede a exibição de nada. Só não podemos permitir sexo explícito às 2 da tarde”, argumenta a coordenadora da equipe de analistas, Celva Reis.

Em 9 de abril, O Estado de São Paulo afirma, em uma pequena nota, que “Globo se prepara para respeitar fuso”. O jornal lembra que a data prevista para entrada em vigor da nova portaria era 13 de maio e o fato de que o tema ainda estava na pauta do Supremo Tribunal Federal (STF). O diretor-geral da TV Globo afirmava ao jornal estar pronto pro STF vetar, mas também pra necessidade de adequar a programação da

emissora aos distintos fusos horários do país. Contudo, ele sinalizava que a emissora seguiria sua batalha: “Trabalhamos até com a hipóteses de voltar ao Ministério da Justiça para rediscutir essa questão (dos fusos), que é muito complexa”.

No dia 26 de abril, matéria de O Globo revelava mais uma vitória das emissoras no campo jurídico: “STJ susta portaria de horário de exibição na TV”. O texto diz que o ministro João Otávio de Noronha suspendeu a obrigatoriedade de as emissoras exibirem os programas em horários determinados de acordo com a faixa etária a que se destinam atendendo a pedido da Abert.

O texto informa a contrariedade do Ministério da Justiça com a decisão, da qual pretendia recorrer assim que recebesse a notificação oficial. O presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Luiz Couto (PT-PB), também manifestou irritação com a decisão:

Em nada, as normas lembram a idéia de censura. Já o poder ilimitado concedido aos controladores da mídia pode expor crianças e adolescentes a conteúdos que se sustentam na violência, na precipitação da sexualidade infantil e outros tipos de apelos que a sociedade tem considerado.

Em 8 de maio, O Estado de São Paulo traz a notícia “Globo se defende via Fantástico”. A matéria conta que o programa dominical de entretenimento da emissora apresentou uma reportagem sobre a censura. Esta reportagem fazia referências à Portaria 164 e à possibilidade de auto-classificação por parte das emissoras. Depois, o apresentador do programa, Zeca Camargo, retificou a informação, afirmando que “o ministério não precisa aceitar a classificação das emissoras e pode obrigá-las a submeter os programas a análises antes de sua exibição”.

No dia 9 de maio, O Globo publica, com bastante destaque, a matéria “Ato faz defesa da liberdade de imprensa”. A matéria principal repercute a 2ª Conferência Legislativa sobre Liberdade de Imprensa, realizada na véspera, na Câmara dos Deputados, com enfoque sobre a Lei de Imprensa. O teor predominante é que o Estado não deve regular a imprensa e que o melhor modelo é o utilizado na publicidade, com o Conar: a auto-regulação.

Uma matéria coordenada – “Entidades criticam imposição de horários para TV” – fala que as entidades empresarias da comunicação (Abert, junto com a Associação Nacional de Jornais, ANJ, Associação Nacional de Editores de Revistas, Aner, e outras)

entregaram ao ministro da Justiça, Tarso Genro, um manifesto pela liberdade de expressão, com destaque para as críticas à classificação indicativa. A matéria revela que o ministro recebeu o manifesto e declarou estar aberto a rediscutir a portaria da classificação indicativa. Por fim, O Globo publica a íntegra do manifesto.

No mesmo dia 9, a Rede Globo levou ao ar, no “Programa do Jô” uma entrevista com o ator Guilherme Weber e o diretor teatral Felipe Hirsch. Teoricamente motivada pela estréia do espetáculo teatral “A educação sentimental do vampiro”, em São Paulo, a entrevista foi dedicada quase que exclusivamente para tratar da classificação indicativa, sendo que Jô Soares – o entrevistador – era o que fazia os ataques mais duros à medida. Em artigo publicado pelo Observatório do Direito à Comunicação, a jornalista Cristina Charão classifica a entrevista como “o mais direto, elaborado e vil ataque das Organizações Globo à nova regulamentação da classificação indicativa”. No programa, Jô empunha a Constituição e ora pergunta, ora responde, ora faz provocações irônicas. Ele chega ao ponto de comparar classificação indicativa ao nazismo, “por estigmatizar os diferentes por cores diferentes” (referência às diferentes cores usadas para a representação gráfica das distintas faixas etárias).

No dia 12 de maio, uma situação insólita: O Estado de São Paulo traz duas notícias contraditórias. No suplemento cultural, Caderno 2, apresenta uma grande reportagem – “fechada” com alguma antecedência – sob o título “Nova classificação começa amanhã”. A matéria faz uma retrospectiva da batalha em torno da Portaria 264 e cita o pedido, protocolado pela Abert naquela semana, para mais um adiamento. A matéria explica bem a classificação indicativa e traz um quadro comparativo com a regulação em vários outros países, citando, inclusive, que em países como Estados Unidos e Argentina a classificação também obedece as diferenças de fuso horário.

Contudo, a editoria de País traz publica novidade: “Tarso Genro cede ao pedido das emissoras”, na qual informa que, na tarde da véspera, o ministro anunciou o adiamento por mais 45 dias da entrada em vigor da portaria. No anúncio, Tarso prometeu rever alguns artigos da Portaria, mas não a restrição da programação aos horários locais.

No dia 24 de maio, O Estado de São Paulo traz a matéria “MJ dialoga com TVs”. Naquele dia, aconteceria a primeira reunião do ministro Tarso Genro com as emissoras de TV, para rediscutir a Portaria 264. Nas semanas seguintes, Tarso se encontraria separadamente com as entidades da sociedade que defendiam a classificação indicativa, para depois fazer uma grande audiência, reunindo ambos os grupos.

No dia 25 de maio, O Globo informa que o líder do PSDB no Senado, Arthur Virgílio (AM), apresentou um projeto de decreto legislativo para suspender a Portaria 264. Na matéria, intitulada “Virgílio pede fim da classificação na TV”, o senador também recorre à figura da censura para atacar a classificação e afirma que aquela regulação não caberia ao Estado: “As emissoras devem definir o que vai ao ar. Uma emissora é concessionária de um serviço, e já funciona sob condições duras”.

No dia 1º de junho, na matéria “Carta a Tarso Genro”, O Estado de São Paulo conta o encontro de representantes da sociedade com o secretário Nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia, em que defendem a classificação indicativa. O manifesto, assinado por dezenas de entidades e também por pessoas físicas, incluindo três ex-ministros da Justiça, defende a classificação indicativa com base na Constituição Federal e rechaça as acusações de autoritarismo, ao citar diversos países democráticos em que a classificação também vigora.

No dia 17 de junho, O Globo apresenta a matéria “TVs se autocensuram para ter classificação livre”. A matéria relata uma série de cortes que teriam sido feitos em diversos programas (seriados, filmes, novelas) de várias emissoras de TV aberta (SBT, Globo, Band, Record) para que os programas recebessem classificação livre. Segundo o jornal, estaria prática estaria sendo adotada antes mesmo da edição da Portaria 264.

A matéria exalta aqueles exemplos como auto-regulação, que as emissoras assumem a responsabilidade para evitar o risco de serem „censuradas“. O advogado e consultor da Abert Antônio Cláudio Ferreira Netto afirma que:

Embora as emissoras não admitam que o ministério tenha poder para impor horários, o que é inconstitucional, elas têm seu público-alvo, entendem que a classificação é um instrumento para os pais e não querem que a obra seja privada desse público. As emissoras vivem submetidas a uma pressão grande do órgão regulador.

Uma pequena matéria coordenada tenta desqualificar explicitamente o trabalho do Dejus. A intenção fica clara desde o título: “Dos 26 classificadores, dez são estagiários”. A matéria sinaliza que os responsáveis pela classificação não teriam condições para fazê-lo e, uma vez mais, cita declarações do consultor jurídico da Abert alegando que os critérios do manual seriam confusos.

A Folha de São Paulo do dia 18 de junho traz mais uma entrevista com o diretor do Dejus, José Eduardo Elias Romão. Na entrevista, Romão trata de diversos assuntos, como as limitações da auto-regulação e a explicação sobre os critérios da classificação indicativa. E, mais uma vez, refuta as acusações de censura:

A classificação surge para afastar a censura. A classificação não impõe censura, é somente indicativa. Um órgão que só tem o poder de indicar, mas não tem autoridade para punir ou policiar, não pode exercer censura. A Divisão de Censura, anterior à Constituição de 88, tinha o poder de cercear, proibir, multar, restringir o acesso, cancelar a veiculação de notícias. E poder algum tem o Dejus.

No dia 20 de junho, O Estado de São Paulo traz a matéria “Classificação indicativa: cuidado, frágil”. A matéria informa que naquele dia aconteceria o seminário entre ministério e os segmentos favoráveis e contrários à Portaria 264. O jornal antecipa um documento que seria apresentado na reunião pela Agência de Notícias da Infância (Andi), no qual pretendia mostrar a fragilidade do controle da programação televisiva no Brasil em comparação com muitos países democráticos, como França, Austrália, Estados Unidos e Inglaterra. O objetivo da entidade era apontar como absurdas as acusações de censura e ataques à liberdade de expressão à classificação indicativa.

No dia seguinte, o jornal relata os desdobramentos do seminário na matéria intitulada “Governo manterá classificação de TV”. O jornal relata o peso que a Rede Globo dedicou ao encontro, enviando artistas de peso como Fernanda Montenegro, Juca de Oliveira e Tony Ramos para ajudar no lobby contra a classificação indicativa. “Se submetermos as obras fundamentais da dramaturgia universal aos princípios da classificação coercitiva, todos os grandes clássicos serão proibidos. Isso é absurdo”, afirmou Juca de Oliveira.

Contudo, informa que os representantes do governo não se sensibilizaram com os argumentos apresentados e optaram por manter as regras: “A portaria está mantida. Uma pequena correção é possível. Mas não vamos mexer no artigo 19”, afirmou o secretário nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia.

O jornal informa ainda que, enquanto o seminário ocorria, o Partido Popular Socialista (PPS) protocolou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF) contestando a portaria 264.

No mesmo dia, o jornal O Globo apresenta a matéria “Impasse em audiência pública sobre classificação na TV”. O jornal diz que permaneceu o impasse entre as emissoras, de um lado, e, do outro, o governo e as entidades ligadas à proteção da criança e do adolescente. O Globo publica declaração do ministro Tarso Genro, cogitando a possibilidade de adiar em mais dias a entrada em vigor da portaria. O jornal também dá destaque ao que definiu como “inflamado” discurso de Juca de Oliveira: “defendo que o cidadão veja o que quiser na hora que quiser. Não podemos permitir a volta das humilhantes apresentações para censores”.

Em 27 de junho, o articulista da Folha de São Paulo publica “O Brasil e seus valores”. No texto, Rodrigues demonstra sua preocupação com o resultado de pesquisa realizada pelo Instituto Sensus, naquele mês, que revelou que 57,9% da população era favorável à “censura prévia dos programas de TV” (a pergunta foi formulada desta maneira pelo instituto). Como conclusão, o jornalista afirma que a liberdade de expressão não é um valor disseminado na sociedade brasileira.

No mesmo dia, O Globo noticiava que “Andi tem contrato com o Ministério da Justiça”. O jornal questionava o fato de a Andi (Agência de Notícias dos Direitos da Infância), uma das entidades mais engajadas na defesa da classificação indicativa ter realizado uma pesquisa para o Ministério da Justiça que embasou o processo de construção da portaria, recebendo um pagamento de R\$ 48.900. O jornal informa que a entidade venceu um pregão eletrônico para o serviço em 2005 e dá uma declaração do secretário-executivo da instituição, afirmando não ver qualquer conflito de interesse no convênio.

No dia 28 de junho, O Globo noticia mais um adiamento para a entrada em vigor dos artigos mais polêmicos da Portaria 264, na reportagem “Regras de classificação indicativa adiadas”. No texto, o secretário nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia adia por 15 dias (ou seja, até 13 de julho) manifesta o empenho do governo em buscar um acordo com a Abert. Ele anuncia que o Ministério da Justiça pretende aceitar a maioria das sugestões encaminhadas pela entidade, incluindo o fim da possibilidade de análise prévia; contudo, a vinculação entre faixa etária e horário de exibição de cada programa seria mantida. A matéria informa ainda que, naquela semana (no dia 25), o STF deu vitória ao governo, ao decidir arquivar, por 6 votos a 5, a Ação Direta de Inconstitucionalidade encaminhada pela OAB contra a portaria que estabelecia a classificação indicativa em 2000.

No dia seguinte, O Globo volta ao tema, na matéria “Classificação indicativa: OAB estuda recurso”. A matéria informa que o STF não entrou no mérito da Portaria 796/2000, nem da classificação indicativa: o tribunal considerou apenas que a portaria era uma medida adequada válida de acordo com o ECA; como a ação questionava a portaria e não o ECA, foi arquivada. O advogado Joelson Dias, que representou a OAB no caso, declara que a Ordem estava analisando como recorrer.

Em 6 de julho, O Globo traz a notícia “Pastoral da Criança pede classificação só indicativa”, na qual conta que a fundadora e coordenadora da Pastoral da Criança, Zilda Arns, enviou carta ao secretário nacional de Justiça retirando seu apoio à Portaria 264, por entender que ela tinha um caráter impositivo:

Entendemos que esse sistema não pode se transformar em uma forma de controle de conteúdos artísticos e jornalísticos, por parte de órgãos do governo, como proíbe a Constituição brasileira. A Pastoral da Criança tem convicção de que o Ministério da Justiça, as emissoras e as organizações do terceiro setor envolvidas no debate acharão um caminho que concilie responsabilidade social com a liberdade de expressão.

A Folha de São Paulo de 8 de julho traz a matéria ““Falta criatividade à TV”, diz Faustão”, em que o apresentador Fausto Silva, da Rede Globo, critica a classificação indicativa. “Eu tenho medo, pois esse é um passo para virar censura. Quem deve orientar é a família”, afirma Faustão. Segundo ele, todos os programas da TV brasileira que apelaram para a baixaria acabaram, e isso seria uma amostra de que os telespectadores devem decidir.

As declarações de Faustão irritaram representantes do Ministério da Justiça. Ao lado da entrevista com Faustão, o jornal publica “Governo diz que críticos modificaram o conceito de censura por interesse”. Nela, o diretor do Dejus rebate de maneira dura as acusações de que a classificação indicativa equivale a censura, endossadas pelo apresentador. À Folha de São Paulo, José Eduardo Elias Romão declara:

Inventaram um novo significado para censura, mais conveniente aos interesses que esses „críticos” representam. Será que, agora, devemos encarar como censura toda ação legítima do Estado que possa causar prejuízos à audiência do negócio, ou melhor, à lucratividade do programa?

Em 10 de julho, O Globo publica a íntegra do “Manifesto contra a classificação indicativa”. O texto, que começa sob o lema “Classificação indicativa, sim; impositiva, não”, traz mais de cem assinaturas de autores, músicos, roteiristas, diretores e intelectuais, criticando a Portaria 264. O manifesto recorre ao Estado Democrático de Direito e à Constituição para pedir uma modificação das normas de classificação, “para que funcionem legitimamente como mecanismo de orientação para os pais, sem servir como um inaceitável mecanismo de censura”.

No dia 12 de julho, O Estado de São Paulo anuncia uma novidade importante naquela longa “queda de braço”: “Governo flexibiliza regras para TV”. O jornal informa que o secretário nacional de Justiça, Antonio Carlos Biscaia antecipou detalhes de uma nova Portaria sobre a classificação indicativa, que seria publicada no Diário Oficial daquele dia.

A Portaria 1220 excluiu qualquer análise prévia de conteúdo por parte do Dejus – as emissoras seriam responsáveis por fazer a auto-classificação. O ministério monitora a programação e, em caso de abuso, adverte a emissora. Só se o problema persistir, o ministério pode mudar a classificação. E, em caso de reincidência, o fato é encaminhado ao Ministério Público, que decide como proceder.

Biscaia declarou à imprensa que foram atendidas 18 das 24 demandas contidas no documento apresentado pela Abert. Contudo, uma das mais importantes, a vinculação entre faixa etária e horário de exibição, foi mantida, inclusive respeitando os distintos fusos do País. Ainda no sentido de conciliar, o governo estabeleceu um prazo de 180 dias para que as emissoras se adequassem às novas regras. Entre as novidades da nova portaria, também foi extinto o selo “Especialmente Recomendado”, para o público infantil.

Naquele mesmo dia, O Globo também deu grande destaque ao anúncio da nova portaria. Apesar de todas as concessões feitas pelo governo, o enfoque ainda foi bastante crítico, desde a manchete: “Classificação: governo continua com poder de veto”. A matéria dá destaque ao fato de o governo não ter cedido naquele que era considerado o ponto mais importante “por parte da classe artística e dos representantes das emissoras”. Em relação à auto-classificação, o jornal destaca o fato de que “a palavra final ficará com o governo”. Em seguida, o jornal traz a matéria coordenada “Nova classificação não convence artistas”. O teor das críticas apresentadas pelos artistas (quase todos contratados da Rede Globo – diretores, roteiristas e atores) é o mesmo da matéria principal. Afirmam que o avanço da nova portaria é muito pequeno e que a

vinculação de faixa etária com horário é inaceitável. “Onde estaria a diferença (entre as duas portarias)?”, questiona Juca de Oliveira. “Eu repudio qualquer tipo de controle extra. A lei já é muito clara. Isso tudo é um retrocesso”, afirma Christiane Torloni.

No dia seguinte, a Folha de São Paulo publica um balanço do processo feito pelo diretor do Dejus, na matéria “Pressão das TVs foi „grande“, diz Romão”. Publicada a portaria 1220 no Diário Oficial da União, José Eduardo Elias Romão declarou que a pressão das emissoras de televisão foi bastante grande e que o poder de autoclassificação representa um “risco democrático”. Romão destacou ainda a necessidade de a sociedade permanecer atenta aos direitos da criança e do adolescente:

Há um equilíbrio entre liberdade de expressão e defesa da criança e do adolescente que está estabelecido na portaria. O que vai nos exigir é o refinamento do controle social sobre a atividade do ministério, e, recorrentemente, os governos são muito mais propensos a ceder a interesses dos grandes grupos econômicos do que se opor a eles e é necessária a vigilância da sociedade para que nem o Estado nem as emissoras cometam abusos contra o direito da criança.

Romão disse que, embora a pressão por parte das emissoras tenha sido “bastante grande”, não houve recuo por parte do governo. O ministério optou pelo fim da análise prévia de conteúdo para afastar qualquer acusação de censura. A Abert foi procurada pelo jornal, mas alegou ainda estar estudando a nova portaria, e preferiu não se manifestar.

3.5 Mais uma batalha: a adequação da programação aos horários

Publicada a Portaria – negociada e revista –, a estratégia dos radiodifusores mudou: eles optaram por aceitar a classificação indicativa nos novos moldes, mas continuavam não aceitando a imposição da adequação de sua programação aos distintos fusos horários do Brasil. Como vimos anteriormente, cedendo às pressões dos empresários e à alegação de que este seria um processo complexo, o governo estabeleceu um prazo de 180 dias – a partir da entrada em vigor da Portaria, em 12 de julho – para a adequação da programação dos fusos. Este prazo estava previsto para encerrar em 9 de janeiro de 2008. Contudo, ao invés de aproveitar aqueles seis meses para o complexo processo de adequação às novas normas, o empresariado optou por utilizar aquele período para, de alguma forma, derrubar aquela obrigação.

Em reunião na Comissão de Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados, em 23 de agosto de 2007, a deputada federal Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM) manifestou sua preocupação com a obrigatoriedade de a classificação indicativa respeitar os diversos fusos horários do país¹⁷. Na reunião, a deputada afirmou que a medida traria prejuízo às TVs abertas da Região Norte. Como desdobramento, a Comissão marcou uma audiência pública para 5 de setembro, na qual os diretores de emissoras e representantes de associações seriam convidados para debater o tema.

Na audiência, os representantes das emissoras reforçaram o argumento de que a adequação às novas regras lhes traria enormes prejuízos e começaram a defender publicamente a idéia de extinguir os distintos fusos horários do Brasil, proposta que passou a ser defendida nos veículos de comunicação da região Norte.

Para isso, os empresários decidiram, segundo Rui Alencar, presidente do Sindicato das Emissoras de Rádio e TV do Amazonas (Sinderpam), “pegar uma carona”¹⁸ em um projeto do senador Tião Viana (PT-AC), datado de novembro de 2006, que propunha acabar com o fuso horário do Acre e parte do estado do Amazonas, unificando o fuso horário da Região Norte. À época, o projeto já tinha sido aprovado em primeira discussão no Senado e tramitava nas comissões da Câmara dos Deputados. Em seu blog, o senador afirmava que já estaria “acertado que a própria Câmara dos Deputados fará um substitutivo ao projeto de lei, propondo a unificação dos quatro fusos horários do Brasil”¹⁹.

Enquanto aquele lobby crescia no Congresso, a classificação indicativa gerou uma nova polêmica, em dezembro, em função da reclassificação da novela do horário nobre da Rede Globo. Em 19 de dezembro, o Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério da Justiça decidiu alterar a classificação indicativa da novela “Duas caras”, de 12 para 14 anos.

A mudança obrigaria a emissora a transmitir a novela após o horário das 21 horas, e não mais às 20 horas. O problema era ainda mais grave considerando que

¹⁷ Informação da matéria “Audiência discutirá relação do fuso horário com a classificação de programas de TV”, da Agência Câmara de Notícias. Disponível em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=1207. Consultado em 14 de outubro de 2009.

¹⁸ Declaração extraída do artigo “Emissoras agora querem mudar fuso horário do país”, de Cristina Charão, no Observatório do Direito à Comunicação. Disponível em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=1702&Itemid=1622. Consultada em 14 de outubro de 2009.

¹⁹ Idem

faltavam três semanas para as emissoras adequarem suas programações aos distintos fusos, e elas seguiam contestando aquela medida.

Em nota oficial enviada ao jornal O Globo, o Ministério da Justiça afirmou:

“Tal decisão baseia-se no fato de o departamento ter constatado, após monitoramento da obra e de denúncias apresentadas por cidadãos, a presença de inadequações para a classificação atribuída. O ministério reconhece o compromisso firmado pela emissora de manter a obra dentro dos critérios que lhe assegurem a classificação indicativa de não recomendada para 12 anos, não exibindo cenas incompatíveis com tal classificação. Porém, ressalta que a atividade de classificação ou reclassificação indicativa é realizada com base no conteúdo audiovisual efetivamente exibido”

Procurado pelo jornal, o presidente da Abert, Daniel Pimental Slaviero, preferiu não comentar a decisão do Ministério da Justiça. A Rede Globo recorreu da decisão e solicitou a volta à classificação anterior (12 anos); para facilitar o pedido, a emissora optou por mudar a trama, provocando a explosão de uma boate de strip-tease (considerada a principal inadequação).

No dia 9 de janeiro, data estabelecida para adequação dos fusos horários, o Ministério da Justiça, atendendo a pedido das emissoras, publicou uma portaria que adia mais uma vez o prazo para a realizara a adequação, desta vez em noventa dias. No acordo, a Abert se comprometeu a garantir a veiculação nos canais de televisão da região Norte (e parte do Centro-Oeste) uma campanha educativa explicando a classificação indicativa e as mudanças nos horários da programação local.

Em 29 de janeiro, o secretário nacional de Justiça, Romeu Tuma Júnior, negou a solicitação da Rede Globo de retornar a novela para a classificação de 12 anos. Segundo o secretário²⁰, as mudanças na trama não teriam sido suficientes, e o conteúdo continuava impróprio para menores de 14 anos.

Em 8 de fevereiro, o secretário de Justiça encaminhou um ofício à Abert cobrando a veiculação da campanha televisiva e solicitando informações sobre a implantação de medidas de transição e adequação às novidades.

²⁰ Matéria “Reclassificação solicitada pela Globo é negada por secretário de Justiça”, do Portal Imprensa. Disponível em http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2008/01/29/imprensa16801.shtml. Consultado em 17 de outubro de 2009.

No dia 31 de março, Tuma Júnior declarou que não haveria nova prorrogação do prazo e que a partir do dia 7 de abril, todas as emissoras teriam que se submeter à adequação aos fusos horários: “Não trabalhamos com outra data”, afirmou o secretário Nacional de Justiça²¹. A Abert, por sua vez, informou que não pediria outro adiamento. Apesar disso, o diretor-geral da Abert, Flávio Cavalcanti Júnior, voltou a criticar a medida:

Seguimos não concordando, mas estamos prontos. Não desistimos de convencer as pessoas de que a portaria é inócua, porque as pessoas vão migrar para a antena parabólica para continuar recebendo a programação no mesmo horário de antes. Se é que isso (a classificação) resolve e melhora alguma coisa, vai proteger só uma parte das crianças do Norte²².

O Observatório do Direito à Comunicação procurou as cinco maiores redes do país para saber como estavam suas adaptações. Record e Rede TV! não responderam, a Band informou que teria que fazer pouquíssimos ajustes na grade de programação, basicamente só com filmes, e poderia programar filmes diferentes para aqueles estados, o SBT afirmou gravaria toda a programação, que seria retransmitida posteriormente, e a Globo respondeu que ainda não tinha decidido como se ajustar.

Em 7 de abril de 2008, quase quinze meses depois de editada a Portaria 264/2007, entra em vigor a legislação completa sobre a classificação. Naquele dia, em declaração à Agência Brasil, o presidente da Abert, Daniel Pimentel Slaviero, afirmou que as emissoras de televisão estavam preparadas para transmitir a programação respeitando as classificações da indicativa em todo o país²³. Slaviero repetiu o argumento de Cavalcanti, de que as emissoras obedeceriam à lei, mas a própria população optaria por ter acesso à programação nacional, através de antenas parabólicas.

Naquele momento, mesmo com as muitas concessões feitas pelo governo ao longo de todo o processo, parecia que as emissoras de televisão – como vimos, um dos

²¹ Matéria “Regras passam a valer em todo o país a partir do dia 8, no Observatório do Direito à Comunicação. Disponível em http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2997. Consultado em 17 de outubro de 2009.

²² Idem

²³ Matéria da Agência Brasil: “Para Abert, emissoras de TV estão preparadas para respeitar classificação indicativa”. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/04/07/materia.2008-04-07.6403981298/view>. Consultado em 17 de outubro de 2009.

mais importantes lobbies empresariais do país – sofria uma grande derrota, tendo que se submeter à definição de políticas públicas nas quais os interesses do mercado estavam subjugados diante das lutas dos movimentos sociais e dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Contudo, a disputa ainda não havia chegado ao fim. Em 11 de abril (na mesma semana), o projeto do senador Tião Viana (PT-AC) que extinguiu um dos fusos horários do Brasil foi aprovado em votação final no Senado. Em 25 de abril, O Estado de São Paulo publica a matéria “Lula diminui o fuso horário de três estados da região Norte”. A matéria informa que o presidente Lula sancionou, na véspera, o projeto aprovado pelo Senado, que entraria em vigor num prazo de 60 dias. Portanto, todo o território de Acre e Amazonas passariam para o fuso horário dos demais estados da região Norte, com apenas uma hora de diferença em relação ao horário de Brasília. A matéria afirma expressamente que:

“a pressão pela aprovação do projeto aumentou, por parte das emissoras de televisão, depois que o governo determinou a exibição dos programas em horários de acordo com a classificação indicativa por faixa etária. Essa decisão dificultou o funcionamento das emissoras em rede nacional”.

A matéria menciona, ainda, que houve uma movimentação por unificar o fuso horário de todo o território nacional, mas, diante de divergências entre os parlamentares e mesmo entre os próprios radiodifusores, a estratégia adotada foi de acelerar a tramitação daquele projeto.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fizemos, ao longo dessa pesquisa, uma investigação sobre as disputas em torno da regulação de conteúdo televisivo no Brasil, especialmente a polêmica envolvendo a questão da classificação indicativa. Nestas considerações finais, pretendemos fazer um balanço da disputa política até a presente data, mas, também, uma necessária avaliação sobre o significado desta batalha – quais as idéias centrais, os conceitos e os interesses em jogo.

Como vimos no capítulo 2, a radiodifusão se consolida no Brasil impulsionada pelo Estado. Mais do que isso, a definição das primeiras políticas de comunicação, no governo Vargas, passavam pelas Forças Armadas – em um período de grande instabilidade política, o rádio era visto como uma ferramenta importante. Naquele momento, as primeiras normatizações apresentavam um caráter autoritário, e o controle era a idéia central em relação à comunicação.

Esse panorama começa a se modificar ainda no governo Vargas, quando – no final da década de 40 e início da década de 1950 – os empresários começam a se organizar, ainda que timidamente, e reivindicar que o Estado revisse as medidas mais autoritárias e começasse a abrir espaço nos meios de comunicação ser ocupado pelo empresariado. Aos poucos, começou a acontecer a abertura de mercado, e a iniciativa privada começou a se apropriar dos meios de comunicação.

Quando Jânio Quadros assume a presidência, no início da década de 1960, manifesta preocupação com o alto poder dos meios de comunicação e aponta a necessidade de retomar um controle maior por parte do Estado. Naquele momento, podemos perceber claramente a ação do empresariado, que, mais articulado, defende a noção de liberdade de mercado, diante da possibilidade de intervenção estatal.

Aquele enfrentamento se radicalizaria no governo João Goulart, que defendia um Estado forte, com bastante controle sobre a economia. Mais uma vez, a concepção de democracia burguesa, fundamentada na ampla liberdade para o mercado veio à tona. Os empresários tiveram uma ação bem articulada e impuseram uma grave derrota ao governo Jango. É interessante destacar que a maioria daqueles empresários, que enfrentaram o governo, em defesa da “liberdade” e da “democracia”, apoiou o golpe de Estado que afastou o presidente legítimo do poder, dando início a um longo período de ditadura militar.

O período do regime militar foi marcado pela tensão entre a abertura dada ao mercado, o impulso financeiro e político a um setor empresarial (especialmente a uma corporação, a Rede Globo, como vimos no capítulo 2), e um controle mais rigoroso do Estado sobre o conteúdo dos veículos de comunicação. No contexto do cerceamento à liberdade de expressão, o Estado se manteve naquele momento atrelado aos interesses do mercado; portanto, naquele período, a maior parte dos radiodifusores manteve uma boa relação com o governo autoritário.

Ainda em relação ao controle de conteúdo durante o governo militar, vale apontar que a Lei nº 5.536, editada pelo presidente Costa e Silva em novembro de 1968, que estabelecia a censura política (restringia, entre outras coisas, “atentar contra a segurança nacional e o regime representativo e democrático”, e “incentivar a luta de classes”), contou com alguma resistência por parte da classe artística de áreas como a música, o teatro, o cinema e, em menor grau, de alguns jornais. Empresas de rádio e TV não ousaram combater aquela lei em nome da liberdade e da democracia.

Um bom exemplo disso é o fato de o Conselho Nacional das Comunicações, organismo colegiado que funcionaria na estrutura do Ministério das Comunicações (criado em 1967, durante o regime militar), jamais ter sido instituído, evidenciando a confluência de interesses entre a Abert e os militares.

A relação entre a ditadura militar e as Organizações Globo ajudou a moldar o cenário da radiodifusão que vigorou ao longo das últimas décadas, que podemos, sem hesitação, caracterizar como um oligopólio – embora a Constituição de 1988 determine a proibição de monopólios ou oligopólios. Cabe anotar que o artigo 220, que impede a formação de oligopólios, está entre os que até hoje não foram regulamentados; por isso, o cenário permanece o mesmo.

Com o fim do regime militar, o Brasil viveria um período de redemocratização. Entretanto, não se pode dizer que o mercado das comunicações sofreu grandes alterações: permaneceu fortemente concentrado e a lógica das políticas de comunicação permaneceu igual. Da mesma forma, a relação perniciosa entre Estado e mercado, também se manteve.

Então, o clientelismo permanece presente na definição das concessões de emissoras de rádio e TV, e o presidente das Organizações Globo chega a participar diretamente da composição do primeiro governo civil após duas décadas de ditadura (como apresentado no capítulo 2).

O período constituinte se tornou um importante marco inicial da mobilização dos movimentos sociais na luta pela democratização da comunicação, com destaque para a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), e os estudantes de comunicação social. Como propostas para democratizar a comunicação, os movimentos sociais defendiam a constituição de um sistema público de radiodifusão (com participação popular na gestão), e a criação de um órgão regulador, também com participação popular e poder deliberativo, o Conselho Nacional de Comunicação. A ideia daqueles movimentos era, ainda que dentro dos marcos da institucionalidade burguesa, aumentar a democracia através da participação direta da sociedade na gestão e na definição de políticas públicas.

Evidentemente, aquela movimentação atacava frontalmente os interesses dos radiodifusores, que também se mobilizaram – mais uma vez sob a liderança da Abert – para combater tais propostas.

Tivemos, então, na comunicação, uma das maiores disputas políticas do processo constituinte, com embates sobre concepções distintas de democracia – de um lado, baseada na idéia de controle social, do outro, baseada na noção de direitos civis e liberdade, com destaque para a liberdade de mercado.

O Estado (naquele momento, representado pelo Poder Legislativo) mostrou seu compromisso com o mercado – aqui vale lembrar que muitos parlamentares constituintes eram proprietários de emissoras de rádio e televisão Brasil afora. Todas as propostas mais radicais dos movimentos sociais foram derrubadas. Ainda assim, o texto constitucional trazia avanços importantes, como a proibição de monopólio ou oligopólio nos serviços de radiodifusão. Mas a pressão da Abert e os interesses dos próprios parlamentares fizeram com que aqueles artigos não fossem regulamentados, derrubando mais uma vez a possibilidade de democratização das comunicações no País. Permaneceria em vigor a lógica do mercado se “auto-regulando”, com a oportuna convivência do Estado.

O início da década de 1990 marcou a chegada do projeto neoliberal ao Brasil. Fernando Collor de Melo foi eleito, em dezembro de 1989, com o discurso da reforma do Estado. Desde o início da década de 1980, vinha ganhando força em todo o mundo o discurso neoliberal, segundo José Paulo Netto:

“Uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que

repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia”
(NETTO, 2001)

Se Collor não teve tempo de implantar o projeto neoliberal, devido à crise política de seu governo, e Itamar Franco exerceu um mandato “tampão”, Fernando Henrique Cardoso também usou o discurso da reforma do Estado para se eleger presidente em 1994. A idéia predominante era que o Estado estava excessivamente presente na economia, e que era preciso diminuir essa presença – tanto na gestão de serviços públicos, quanto promovendo uma desregulamentação de alguns setores. Desta forma, o capitalismo afirmava com força a idéia (sempre presente, mas que perdera espaço em um período do século XX) de que a liberdade de mercado é um dos pilares da democracia.

Logo no início de seu mandato, Fernando Henrique determina o fim do monopólio estatal das telecomunicações. Como a radiodifusão já era um mercado quase que exclusivamente dominado por empresas privadas, não havia necessidade de alterações. Na verdade, a abertura das telecomunicações ao capital privado gerou a necessidade de criação de um órgão regulador. Mas os empresários da radiodifusão mantinham seus esforços pela liberdade total ao mercado, minimizando qualquer controle por parte do Estado. Então, para evitar que a radiodifusão tivesse de se submeter à nova agência, sua regulação foi separada das telecomunicações.

Em 2002, último dos oito anos do governo Fernando Henrique, foi finalmente instalado o Conselho de Comunicação Social. Previsto na Constituição, ainda que meramente consultivo, sem qualquer poder deliberativo, ele jamais havia sido instalado devido à pressão das emissoras, que rechaçavam a idéia de participação popular, ainda que em um organismo esvaziado de influência política. Porém, naquele momento, o Conselho surgiu como “moeda de troca” para que alguns parlamentares com vínculos com os movimentos sociais ajudassem a aprovar a abertura das empresas de comunicação ao capital estrangeiro. Essa medida, historicamente rechaçada pelos movimentos sociais, também nunca contara com a simpatia dos radiodifusores brasileiros, que temiam o poderio econômico das grandes empresas multinacionais do setor. Contudo, em um momento de crise econômica para as emissoras – especialmente as Organizações Globo, que enfrentavam muitas dívidas – a aprovação do projeto passou a ser considerada prioritária. Então, podemos perceber que os movimentos

sociais só conquistam avanços em medidas teoricamente democráticas – ainda que absolutamente limitadas – diante de barganhas com o mercado, mediadas pelo Estado.

Depois da retrospectiva histórica da constituição do ambiente regulatório da comunicação feita no capítulo 2, no capítulo 3 nossa pesquisa se debruça sobre a regulação de conteúdo televisivo no Brasil, especialmente em relação à classificação indicativa. A idéia de incluir a classificação indicativa na regulação do audiovisual surge durante a Constituinte. Ao abolir oficialmente a censura, os constituintes avaliaram que seria equivocado deixar que os conteúdos televisivos estivessem submetidos única e exclusivamente à lógica do mercado, e sinalizaram que o Estado deveria participar do processo de controle deste conteúdo, através da classificação indicativa.

Em 2004, a publicação da Medida Provisória 195, na qual o governo tratava dos dispositivos eletrônicos de bloqueio de programação e da classificação indicativa, provocou polêmica. Representantes das emissoras de televisão atacaram a MP dizendo que ela acabava com a liberdade de expressão e iniciaram mobilização para derrubar a medida no Congresso Nacional. A senadora Heloísa Helena defendeu a medida e rechaçou os argumentos dos radiodifusores, ao afirmar que “a liberdade de expressão não é um conceito amplo, geral e irrestrito, pelo qual se possa disseminar preconceitos contra pobres, homossexuais e negros”. Aqui, mais uma vez, deparamo-nos com o debate teórico em torno da idéia da democracia. Os radiodifusores querem podem exercer integralmente a *sua* liberdade de expressão, e recusam-se a aceitar como legítima qualquer interferência do Estado, prontamente indicada como atentado à democracia. A senadora Heloísa Helena expõe outra concepção ao afirmar que, ainda que a liberdade de expressão seja importante, ela não justifica qualquer coisa. Uma sociedade democrática também pode e, muitas vezes, deve proteger alguns setores sociais, mesmo que para isso seja necessário restringir a transmissão de conteúdo pelos meios de comunicação. Neste sentido, vale recuperar a contraposição feita no capítulo inicial entre os conceitos de liberdade de expressão e *isegoria*, a igualdade da fala. Em nenhum momento, a defesa apaixonada que os radiodifusores fazem da democracia passa pela ideia da igualdade da fala, mas apenas de garantir liberdade irrestrita para aqueles poucos que têm o privilégio de poder falar e ser ouvidos pelo conjunto da sociedade – eles próprios, detentores de concessões de rádio e televisão.

Outro ponto que merece uma análise é o processo de construção da classificação indicativa, coordenado pelo Ministério da Justiça ao longo de 2005 e 2006. Diante de

uma análise mínima do processo, parece leviano acusar a legislação da classificação indicativa de autoritária. Ainda que as limitações impostas pelo Estado burguês sejam muitas, e que qualquer processo de participação dentro desses marcos sejam restritos, há que se ressaltar a tentativa de construir um processo mais democrático, ao debatê-lo com o conjunto da sociedade, com os diversos setores interessados, direta e indiretamente. Contudo, para o empresariado, a participação popular não representa nada, e o que determina quanto um processo é democrático é o quanto o mercado está livre da ação do Estado. Como afirma Ellen Wood:

“Hoje estamos completamente acostumados a definir democracia menos (ou quase nunca) em termos de governo pelo *demos* ou poder popular do que em termos de liberdades civis, liberdade de expressão, de imprensa e de reunião, tolerância, proteção de uma esfera de privacidade, defesa do indivíduo e da “sociedade civil” contra o Estado” (WOOD, 2003)

Importante destacar que qualquer processo de consulta e participação popular sob as instituições da sociedade burguesa também está longe de representar o governo pelo povo, o poder popular. Muitas vezes, esses processos servem para aprisionar os movimentos sociais dentro da lógica burguesa, e dirimir resistências. Apesar de todas essas limitações, consideramos que a participação popular, ainda que restrita, tende a ser mais determinante para a democratização de um espaço, do que liberdade irrestrita para alguns setores da sociedade.

A lógica das liberdades individuais e da proteção ao mercado diante do Estado perpassa toda a argumentação dos empresários contra a classificação indicativa. É baseada nela que eles defendem, inúmeras vezes ao longo de toda a disputa, que o controle remoto é a forma mais democrática de regular o conteúdo – segundo essa noção, se os indivíduos não estão de acordo com a programação, mudam de canal; e se a maior parte dos indivíduos mudar de canal, a emissora será compelida a alterar sua programação. É uma imagem que ilustra perfeitamente a concepção neoliberal de democracia.

Todavia, uma análise também interessante é do processo assumido pela MTV Brasil nos debates acerca da classificação indicativa. A direção da emissora se posicionou, durante todo o “conflito”, favorável à classificação indicativa. O que significa isso? Que a emissora jovem tem uma concepção distinta de democracia, de

liberdade, e acerca da sociedade capitalista? Não, de maneira nenhuma. Zico Góes, o diretor de programação e principal porta-voz da emissora naquelas disputas, em todo momento defendia a democracia, nos marcos da ordem burguesa, defendia a Constituição e o Estado Democrático de Direito. O fato é que, como pudemos constatar ao longo dos capítulos 2 e 3, o ambiente regulatório nas comunicações é especialmente frágil e inclinado aos interesses privados. A regulação dispersa, fracionada e antagônica dá muito espaço para o mercado agir de acordo com seus interesses, mesmo dentro dos padrões da sociedade capitalista. A prova disso é que a classificação indicativa, com restrição de faixa etária, e de horário de exibição, é utilizada em diversos países do mundo, sob a mesma sociedade burguesa. Mas as décadas de liberdade total, quase selvagem, para agirem no mercado brasileiro de radiodifusão acostumaram os empresários, que agora rechaçam categoricamente qualquer restrição a essas liberdades. A idéia de estabelecer padrões regulatórios plenamente compatíveis com qualquer país capitalista é atacada como um desvio autoritário inaceitável.

Vimos no capítulo 3 que, ao longo daquela disputa, o diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Classificação (Dejus), José Eduardo Elias Romão, queixou-se da pressão exercida pelas emissoras junto ao Congresso, o Judiciário e até a Presidência da República. Mas, como também constatamos ao longo deste trabalho, essa é uma prática comum dos radiodifusores ao longo da história. Ao mesmo tempo em que rechaçam espaços coletivos de definição de políticas públicas, eles praticam costumeiramente o lobby político para garantir o predomínio de seus interesses.

A promulgação da portaria 1220/2007, e a entrada em vigor de seu texto integral (após passar por diversas modificações) sugeriam uma vitória dos movimentos sociais que defendiam a classificação indicativa sobre os empresários da radiodifusão, na qual o governo, ainda que tivesse feito algumas concessões, sinalizava que não mais cederia a toda e qualquer pressão dos radiodifusores, como acontece no país desde meados do século XX.

Todavia, apenas três semanas depois da entrada em vigor da Portaria, os radiodifusores deram uma demonstração inequívoca de por que são considerados um dos maiores lobbies empresarias do Brasil, junto aos poderes Executivo e Legislativo: conseguiram acabar com um dos fusos horários do Brasil, apenas pelo fato de que a nova legislação lhes daria mais trabalho e despesas. Como afirmou o professor Venício de Lima em artigo ao Observatório do Direito à Comunicação:

“Até mesmo aqueles que conhecem a história da radiodifusão privada e sabem que na sua regulação – apesar de ser um serviço público concedido pelo Estado – sempre tem prevalecido os interesses dos radiodifusores, não deixaram de se surpreender.” (VENÍCIO, 2008)

Contudo, de toda a longa lista de vitórias e conquistas obtidas pelos radiodifusores, esta talvez seja mais expressiva e contundente. A confiança dos empresários era tanta e tão pública, que a Rede Record chegara a afirmar que não ia preparar qualquer adequação aos fusos horários do Acre, pois esperaria a tramitação do PL do senador Tião Viana que extinguiu aquele fuso.

A impressão que fica deste episódio é que a sociedade civil organizada até pode alcançar vitórias nas políticas públicas de comunicação, desde que elas não ameacem os interesses econômicos dos radiodifusores, que têm mais força e influência política e não hesitam em usá-las. Essa conclusão seria a mesma se tivéssemos escolhido qualquer outra questão importante relativa à comunicação. A análise dos diversos momentos relatados nos capítulos 2 e 3 indica que a lógica predominante na definição das políticas públicas de comunicação é que temos um cenário absolutamente concentrado, onde a participação popular na gestão ou controle é rechaçada e o Estado age para garantir o domínio dos interesses privados.

Com a mudança do fuso horário do Brasil, percebemos, mais uma vez, que o argumento da liberdade de expressão utilizado pelas empresas de comunicação serve de escudo para defender a prevalência de seus interesses econômicos sobre o interesse público. Essa é uma demonstração do papel que cumpre o Estado na sociedade atual: na democracia liberal, a intervenção do Estado é voltada para a defesa dos interesses do mercado.

Após aquele episódio emblemático, em abril de 2008, podemos citar muitas outras vitórias obtidas pelos radiodifusores, ainda que não tenhamos condições de analisar detidamente cada uma delas. No horário de verão de 2008/2009, o Ministério da Justiça acatou a solicitação da Abert para flexibilizar as normas relativas aos horários (os estados do Norte e Nordeste não têm horário de verão). Mais recentemente, a quase consolidação desta vitória, de maneira definitiva: em 16 de junho de 2009, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado aprovou o projeto que altera o fuso horário de seis estados e unifica a hora legal em todo o território brasileiro. A proposta ainda precisa ser aprovada na Câmara dos Deputados.

Por outro lado, também temos que refletir e problematizar a lógica dos setores que defendem a classificação indicativa. A argumentação dos movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente se baseia em idéias como ética e valores morais. Inclusive o texto constitucional e a portaria fazem referência a termos, e outros, como “proteção dos valores da família”. Mesmo a questão da classificação por faixa etária, também é subjetiva: não existem formas objetivas de estabelecer para quais situações uma criança ou um adolescente “está pronto”. Essas distinções são culturais, socialmente produzidas, com base em critérios morais.

Neste sentido, podemos afirmar que qualquer regulamentação de conteúdo é vaga. A restrição a cenas de violência, drogas e sexo também é carregada de moralismo, já que são condenadas ou afirmadas, de acordo com padrões e interesses não explicitados. Não existe “uma verdade” sobre como essas manifestações influenciam crianças e adolescentes. Trata-se do sentido político com que as práticas, as cenas, os episódios cotidianos são capturados, de acordo com interesses específicos.

A referência que estabelece a classificação indicativa e determina suas especificações hoje, no Brasil, é a lei, o Estado de Direito. Portanto, ela está necessariamente submetida aos valores morais da sociedade burguesa. Assim, ela está circunscrita ao modelo vigente. A classificação não dá conta de romper com a lógica de poder da sociedade burguesa, de alterar a concepção de democracia e liberdade vigentes.

Como já vimos, a Constituição Federal estabelece que compete à lei federal:

“I. regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;
II. 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 artigo 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente” (BRASIL, 2008).

O artigo 221 determina que a programação das emissoras deve ter como um de seus princípios o “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família”. Primeiro, voltemos à questão do estabelecimento de faixas etárias pela legislação. Se, por um lado, essas definições derivam de diversas pesquisas, de diversos campos do conhecimento e da interlocução com a sociedade, também cabe destacar que isso não supera a subjetividade deste critério. A idade é uma construção, que atende a um

determinado padrão político e cultural. A definição de conteúdos inadequados para cada faixa etária está submetida a esses padrões e não leva em conta questões subjetivas que podem influenciar nesse processo.

Todavia, ainda consideramos válida a batalha pela implantação da classificação indicativa. A necessidade de refletir sobre ela e problematizá-la, apontando suas limitações, não significa rejeitar as possibilidades da batalha. A idéia de que as concessões de rádio e televisão são um bem público está longe de ser difundida em nossa sociedade. A luta pela classificação indicativa – e, com ela, a disputa em torno de conceitos como democracia e liberdade de expressão – pode representar uma forma de questionar o Estado e sua relação de subserviência à lógica do capital.

Ainda que possa ser considerado um pequeno avanço uma legislação que se pautar pelos direitos da criança e do adolescente em detrimento da liberdade total do mercado, ela não deixa de estar inserida limitada à ordem burguesa. Nem a classificação indicativa, nem mesmo uma legislação ainda mais completa sobre regulação de conteúdo, representariam a transformação do conceito vigente de democracia liberal. Indo além, poderíamos dizer que nem o mais completo marco regulatório das comunicações, que fosse produzido com participação e controle social, representaria a consolidação de uma democracia plena.

O que significam essas considerações, em uma pesquisa do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana? Que não adianta trabalhar por políticas públicas mais democráticas? Não, não é isso, em absoluto. Significa dizer que, nos marcos da sociedade capitalista, democracia, liberdade e igualdade são valores inatingíveis. Por isso, ao longo do tempo, foram apropriados e adotados pelo sistema. Ainda que a democracia e a igualdade sejam impossíveis no capitalismo, a luta por eles não é.

REFERÊNCIAS

ABERT. Eles viveram a história da radiodifusão. *Rádio & TV*, Encarte Especial, n. 131, ago. 1998.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOLAÑO, Cesar Ricardo. *Mercado brasileiro de televisão*. São Paulo: EDUC-SP; Aracaju: EDUFS-SE, 2004.

BOLAÑO, Cesar Ricardo; BRITTOS, Valério. *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. São Paulo: Paulus, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organizado por Cláudio Brandão. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2008.

CHAGAS, Cláudia Maria de Freitas; ROMÃO, José Eduardo Elias; LEAL, Sayonara (Org.). *Classificação indicativa no Brasil: Desafios e perspectivas*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Justiça, 2006.

CHAIA, Miguel. *Tolerância e liberdade: aforismos intempestivos*. In: PASSETTI, Edson, OLIVEIRA, Saete (Org.). *A tolerância e o intempestivo*. Cotia: Ateliê Editorial, 2005.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2007.

COUTINHO, Carlos Néelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

DELEUZE, Gilles. *Conversações*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: _____. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. O nascimento da biopolítica. In: _____. *Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

GRAMSCI, Antonio. *La politica y el Estado moderno*. Barcelona: Ediciones Península, 1971.

INTERVOZES, Coletivo Brasil de Comunicação Social. *Vozes da democracia: histórias da comunicação na redemocratização do Brasil*. São: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

JAMBEIRO, Othon, SANTOS, Suzy dos, RIBEIRO, Andréa, FERREIRA, Sandro Augusto. Regulação da Radiodifusão: A concessão de frequências no governo provisório de Vargas (1930-1934). *Revista de economia política das tecnologias de informação e comunicação*, Aracaju, v.2, n.3. 2000.

LIMA, Venício A. *Mudança no fuso horário: o retrato de um poder sem limites*.

Disponível em:

<http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3203>. Acesso em: 29 jun. 2009.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o governo civil*. São Paulo: Nova Cultural, 1978. (Pensadores).

LOSURDO, Domenico. *Contra-história do liberalismo*. Aparecida,SP: Idéias & Letras, 2006.

LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

MARX, Karl. *A questão judaica*. Mimeo. Disponível em:

<<http://www.marxists.org/portugues/marx/1843/questaojudaica.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2008.

MESZAROS, István. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo, 2006.

MORAES, Dênis de (Org.). *Por uma outra comunicação*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

_____. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique (Org.). *Neoliberalismo y sectores dominantes*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

RAMOS, Murilo C. 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.

SCHEINVAR, Estela. Conselho Tutelar e Estado de [Violação de] Direito. In: FREIRE, Silene de Moraes. (Org.). *Direitos humanos e questão social na América Latina*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009

SODRÉ, Muniz. *O monopólio da fala*. Petrópolis: Vozes, 1981.

TOTORA, Silvana. Democracia e sociedade de controle. *Revista Verve*, São Paulo, v.10, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.